Olof Petersson

Vår demokrati

SNS FÖRLAG

Vår demokrati

Olof Petersson

Vår demokrati

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
order@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. SNS vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

Vår demokrati
Olof Petersson
Första upplagan
Första tryckningen

Grafisk form: Linn Fleisher
Tryck: 08Tryck, Stockholm, 2009

ISBN: 978-91-85695-57-7

Innehåll

Förord 7

Ett humanistiskt projekt 9 — 1

Demokratins historia 53 — 2

Demokratin i dagens värld 97 — 3

Demokratins medborgare 141 — 4

Direkt demokrati 181 — 5

Demokratisk representation 213 — 6

Demokratisk beslutsprocess 299 — 7

Demokratins utmaningar 353 — 8

Innehåll 392

Register 396

Förord

Vår tid är historiskt unik i det avseendet att det demokratiska styrelseskicket börjar betraktas som en självklarhet. Denna segervisshet har en inneboende fara. Det sägs ofta att demokratin ständigt måste återerövras för att hållas levande. En bok om demokratins idéer och arbetsformer kan vara ett sätt att bidra till det demokratiska samhällets självreflektion.

En resa i demokratins värld leder både bakåt i tiden och framåt till olika slag av samhällen men också rakt in i samhällsfilosofins hjärtland. Demokratins grundproblem handlar om hur människor kan styra sig själva i gemenskap med andra. Strävan efter demokratiska styrelseformer är en del av det humanistiska projektet.

Litteraturen om demokrati är lika omfattande som snabbväxande. Denna bok vill ge en översikt över några av de viktigaste resultaten från statsvetenskaplig och angränsande samhällsforskning. Tyngdpunkten ligger på de länder som har längst erfarenheter av demokratiska styrelseformer. Eftersom boken vänder sig till en svensk publik får Sverige särskild uppmärksamhet.

Till grund för framställningen ligger bland annat de årliga rapporterna från SNS Demokratiråd, där jag haft tillfälle att samarbeta med ett stort antal forskarkolleger. I arbetet på denna bok har jag dessutom fått hjälp av Anders Andrén, Stefan Brink och Alexandra Sanmark med att orientera mig i den historiska forskningen. Manuskriptet har ventilerats vid ett seminarium vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, med deltagande av Gina Gustavsson, Sverker Gustavsson, Jörgen Hermansson och Oscar Larsson. Jag tackar dem alla för att de delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter. Det slutliga ansvaret för texten ligger hos författaren ensam.

Stockholm sensommaren 2008
Olof Petersson



Ett humanistiskt projekt

kapitel 1

1

Ett humanistiskt projekt

»Demokratins århundrade» har blivit en vanlig beteckning på 1900-talet, eftersom det var då som folkstyrelsens idé kom att förverkligas i stor skala. Men 1900-talet blev också den historiska epok som uppfann de hittills mest avancerade metoderna för förtryck, förföljelse och folkmord. Kolonialvälden och totalitära regimer utsatte människor för övergrepp i en omfattning som saknar historiskt motstycke. Bakom den nazistiska utrotningspolitiken mot judarna stod ett europeiskt kulturland som under en tid varit en parlamentarisk demokrati.

Problemet med många vedertagna skildringar av demokratins utveckling under 1900-talet är att de överbetonar framstegen och underskattar bakslagen. De stora framstegen brukar dominera bilden, medan bakslagen framstår som tillfälliga undantag. Men det finns också en risk att bedömningen slår över åt andra hållet, att de nattsvarta inslagen i det gångna århundradet leder till ett fullständigt ifrågasättande av hela framstegstanken.

Försöken att i efterhand dra lärdom av 1900-talets historia kretsar ofta kring begreppet modernitet. Det moderna projektet, med idéer från 1700-talets upplysning och en samhällsorganisation från 1800-talets industrialism, kom till sin fulla utveckling under 1900-talet. Den fria och obundna människan kan genom vetenskap och teknik förstå och bemästra natur och samhälle.

Att demokratins framsteg kan ses som en del av det moderna projektet är obestridligt. Den stora och svåra frågan är om också demokratins bakslag kan hänföras till moderniteten. Det har funnits en tendens att avfärda de totalitära regimernas illdåd som barbariska återfall till primitiva, förmoderna impulser. Men koncentrationslägren kan också ses som en extrem tillämpning av det moderna projektets principer. Den polske sociologen Zygmunt Bauman har påpekat att judeutrotningen var organiserad enligt strikt förvaltningslogik och utnyttjade modern teknik. Ondskan hade tagit bruk av rationella metoder.

Det moderna projektet har alltså visat sig bestå av två olika delar: humanism och rationalism. Humanism är upplysta människor som styr sig själva i fredlig gemenskap med andra. Rationalism innebär att förverkliga mål genom medel som bygger på vetenskaplig metod och teknisk logik. Det fanns en tid då dessa båda delar sågs som oskiljbara. Den tunga lärdomen från 1900-talet är att rationalism utan humanism är fullt möjlig.

Rationalism utan humanism är samvetslös. Humanism utan rationalism är maktlös. Den moderna demokratins möjlighet ligger i att förena humanism och rationalism.

Humanism som självbestämmande

Orden humanism och humanistisk har en allmänt positiv värdeladdning och används i flera olika sammanhang, exempelvis i betydelserna humanitär, humaniora och humanistiskt bildningsideal. Men begreppet kan också ges skarpare konturer och förekommer bland annat i filosofisk moralteori. Ett humanistiskt perspektiv på demokratins problem innebär att uppmärksamheten riktas mot två aspekter: humanismens människosyn och humanismen som en teori om makt.

Humanismens människosyn grundas på uppfattningen att varje människa har ett värde som inte får kränkas. Varje människa har rätt att utveckla sin egen personlighet och har ansvar för sina egna handlingar. Ett demokratiskt samhälle består av medborgare som förenas av ett antal rättigheter och skyldigheter. Även om demokrati handlar om system, institutioner och kollektiv innebär det humanistiska perspektivet att den enskilda människan är själva utgångspunkten för diskussionen.

Humanismen kan också ses som en teori om makt. Alla historiskt kända samhällstyper har grundats på något slags maktresurs och en ojämn fördelning av sådana maktresurser ger upphov till maktskillnader och därmed olika möjligheter att påverka samhällets utveckling. Humanismen kan ses som ett ideal om självbestämmande. Den enskilda människan ska ha möjlighet att forma sitt eget liv. Medborgarna ska dessutom ha möjlighet att tillsammans forma sitt samhälles framtid. Humanismens maktteori innebär därmed en kombination av personligt och kollektivt självbestämmande. Demokratins idé kan därför uttryckas med formuleringen att *människor styr sig själva i gemenskap med andra*.

Autonomi

Redan dessa inledande bestämningar visar att demokratin innehåller både ett individuellt och ett kollektivt element. Varje försök att reducera demokratins idé till ettdera av värdena, antingen en renodlad individualism eller en total kollektivism, leder förr eller senare in i en återvändsgränd. Ett sätt att försöka fånga demokratins karaktär är att anknyta till begreppet autonomi.

Politisk frihet är autonomi, hävdade den österrikiske rättsfilosofen Hans Kelsen som svar på Jean-Jacques Rousseaus frågeställning om hur det är möjligt för människor att underkasta sig en social ordning och samtidigt behålla sin frihet. Denna förening av kollektivism och individualitet kan bara uppnås om den sociala ordningen formas av medlemmarna själva. Politisk frihet är individernas självbestämmande genom deras deltagande i skapandet av den sociala ordningen.

Denna tanke går tillbaka till Immanuel Kants idé om moralisk frihet. En person är fri när hon eller han endast lyder sin egen vilja, inte någon annans. De principer som binder en fri person kommer inifrån, inte utifrån. Ordet autonomi består av två delar, *autos* (själv) och *nomos* (lag). Autonomi står i motsättning till heteronomi, det vill säga en situation då människor och samhällen lyder under lagar som bestämts av någon annan. Men autonomi skiljer sig också från autarki, som inrymmer alla former av självhärskande och valfrihet, även sådana som inte skapar eller vägleds av normer. Autonomi i denna mening innebär alltså inte oberoende, utan snarare ett slags beroende, ett beroende av normer som man själv har skapat.

Autonomibegreppet är ett sätt att förstå hur människor frivilligt kan begränsa sin egen handlingsfrihet. Det klassiska exemplet är Odysseus, som lät sig bindas fast vid masten för att inte ge efter för sirenernas sång. En sådan självbindning är uttryck för en önskan att inte låta sig styras av sina tillfälliga önskningar. Autonomi förutsätter att personligheten har »två våningar». Första våningens preferenser styr själva handlandet, medan andra våningens preferenser styr första våningens preferenser. Autonomi förutsätter en sådan »andraordningsförmåga», en förmåga att kritiskt reflektera över sina preferenser, önskningar och förhoppningar. Genom att utveckla en sådan förmåga definierar en person sin natur, ger mening och sammanhang åt sitt liv och tar ansvar för sin personlighet.

Ordet autonomi förekommer i dag främst i samband med enskilda individer, men ursprungligen användes begreppet för att beteckna självstyrande samhällen. I en del grekiska stadsstater bestämde medborgarna själva sina lagar (autonomi), medan andra städers lagar bestämdes av främmande makter (heteronomi). Begreppet autonomi kan således tillämpas både på individer och kollektiv och det finns vissa grundläggande paralleller. En autonom person vägleds av vissa frivilligt accepterade normer och värden, det vill säga sitt samvete. Ett demokratiskt samhälle styrs i enlighet med den grundlag, konstitution, som medborgarna har accepterat.

Demokratins samhällsidé bygger på denna möjlighet att förena personlig och kollektiv autonomi. Men både filosofiskt och idéhistoriskt finns en stark spänning mellan de individuella och de kollektiva inslagen i samhällets styrelse. För två sekel sedan gav den franske skriftställaren Benjamin Constant ett viktigt bidrag till denna debatt, genom att undersöka sambandet mellan å ena sidan kollektivismen, som hans samtid uppfattade som den gamla formen av frihet, och å andra sidan individualismen, som han benämnde den nya friheten.

Den gamla friheten innebär att den enskilde ingår som en del i en större helhet. Friheten tar sig uttryck i aktivt deltagande i den gemensamma maktutövningen. Friheten går ut på att dela makten mellan samhällets medlemmar. Under detta slags frihet är individen underställd samhället.

Den nya friheten innebär att individen förfogar över ett eget handlingsutrymme. Individen är suverän i förhållande till samhället. Den nya friheten betecknades som negativ, eftersom individen är tillförsäkrad en skyddad privatsfär.

Benjamin Constant uttalade sig visserligen välvilligt om den nya friheten, men förespråkade en syntes av de två slagen av frihet. Samhället måste därför organiseras så att det tar hänsyn både till den sociala auktoritetens och till den personliga frihetens principer. Å ena sidan måste individerna lyda lagen, men å andra sidan måste lagen utformas så att den respekterar individernas grundläggande rättigheter. Det humanistiska elementet hos Constant kommer fram i den starka betoningen på människans förmåga att resonera, jämföra och granska. Det fria misstaget är större än den påtvingade sanningen.

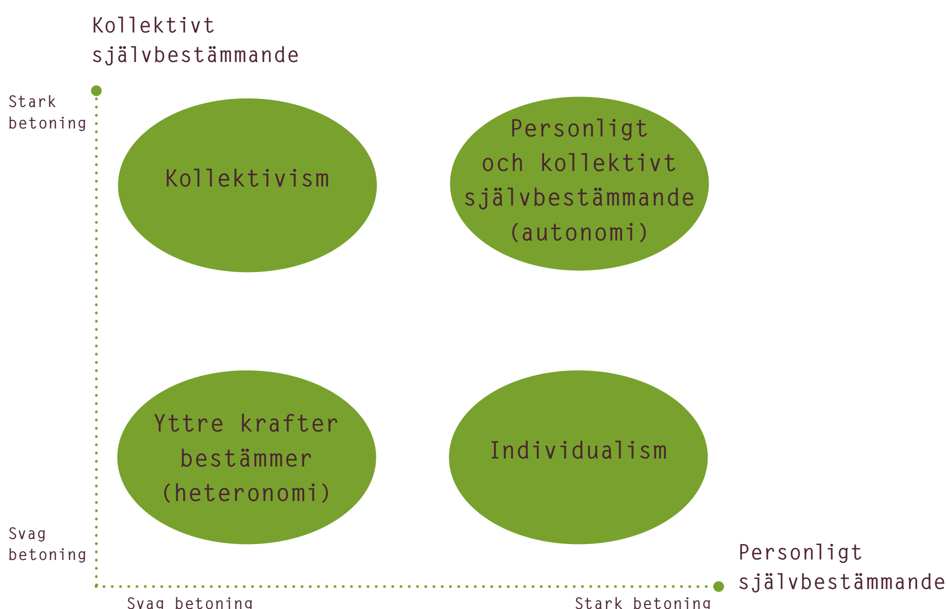
Autonomi är ett uttryck för humanismens ideal om människan som upphov till sin egen värld och med förmåga att själv forma och inrikta sitt liv och sitt samhälle. Denna tanke belyser också varför konstitutionell styrelse befrämjar politisk frihet. Ett autonomt subjekt accepterar att frivilligt underkasta sig vissa restriktioner för sitt handlande.

En autonom person måste ha möjlighet att själv forma sina levnadsprinciper. Därav följer krav på integritet, rättigheter, respekt och tolerans. Ett autonomt samhälle bygger på att medborgarna gett aktivt samtycke till de rättsnormer, i form av konstitution och lagstiftning, som styr deras liv. I detta perspektiv blir det berättigat att se demokratin primärt som en beslutsprocedur, inte som beslutens materiella innehåll.

Idén om autonomi är ett sätt att överskrida den ofruktbara motsatsställningen mellan de renodlade formerna av individualism och kollektivism. I individualismens föreställningsvärld är individens enda roll att välja fritt efter eget skön. I kollektivismens samhälle är individens uppgift reducerad till att följa kollektivets bud. Autonomi innebär att både välja och följa. En autonom person, eller grupp, följer de normer som man själv har valt. Autonomi betyder att leva under frivilligt accepterade regler.

Denna idé om att kombinera personligt och kollektivt självbestämmande har alltså ett par hundra års historia, men är alltjämt kontroversiell. Mycket av dagens samhällsdebatt förs fortfarande under antagandet att individualism och kollektivism är varandras motsatser och att det ena därför utesluter det andra. I själva verket kan man urskilja fyra olika principuppfattningar i denna för demokratin så centrala fråga.

Individualismen innebär en stark betoning av det personliga självbestämmandet, men en skeptisk syn på kollektiva organisationsformer och gemensamma beslut. Kollektivismen betonar omvänt behovet gemenskap och samverkan, men betraktar individualism och privata lösningar med skepsis. Enligt ett tredje synsätt är varken individuellt eller kollektivt självbestämmande något önskvärt eller kanske inte ens möjligt, eftersom samhällsutvecklingen anses vara bestämd av yttre krafter. Den fjärde kombinationen ligger i möjligheten att förena personlig och kollektiv auto-



nomi. Därmed framgår att demokratin rymmer både ett individuellt och ett kollektivt element. Spänningen mellan individ och kollektiv är en inneboende del av demokratin och visar sig både på det idémässiga planet och i demokratins praktiska styrelseformer.

Individ och kollektiv i svensk demokratiförståelse

En del uppfattningar om demokratins innebörd uttrycker en utpräglat individcentrerad demokratitolkning, andra lägger en starkare tyngdpunkt på kollektivet genom en samhällscentrerad demokratisyn. Den norske statsvetaren Johan P. Olsen har i en bok tolkat den svenska demokratiförståelsen i ljuset av detta spänningsförhållande mellan individ och kollektiv. Nedanstående presentation följer hans framställning.

Individcentrerad demokrati. En individcentrerad demokratisyn tar sin utgångspunkt i föreställningen om den suveräna individen. Den enskilda människans egenart innebär att individen inte får underordnas kollektiva behov och hänsyn. Politisk och ekonomisk individualism bygger på moralisk och intellektuell autonomi. Alla människor är moraliskt likvärdiga och det är moraliskt berättigat att göra motstånd mot varje auktoritet som inte bygger på den enskildes samtycke. Normen är att den enskilde individen ska ha frihet att självständigt bilda sig en uppfattning om vad som är sant och gott och frihet att fatta beslut på grundval av dessa uppfattningar. Den enskilde förutsätts ha förmåga att göra val och ta ansvar för sina beslut. Genom att ha en sådan frihet och ett sådant ansvar utvecklas också samhällsmedlemmarna moraliskt och intellektuellt.

Det individcentrerade perspektivet utgår från antagandet att det råder en harmoni mellan fria, individuella val och samhällets välfärd och välstånd. Resultatet blir bäst för såväl den enskilde som samhället om alla får möjlighet att själv välja sina preferenser och välja medel att förverkliga sina önskningar och intressen. Individen bör bilda sina uppfattningar och fatta sina beslut med få, eller helst inga, bindningar till andra. Det är särskilt oberoendet i förhållande till staten som betonas. Staten bör utvidga handlingsutrymmet för den enskildes initiativ och inte ingripa i individernas val annat än om de skadar andra människor. Det betyder att den privata sfären är viktigare än den offentliga. En avgörande fråga blir därmed hur individer och minoriteter kan skydda sig mot majoritetens kollektiva beslut.

I ett samhälle där alla har frihet att sköta sina egna angelägenheter efter egna intressen och eget samvete, utan allt för mycket inblandning från andra, kommer förhållandet mellan samhällsmedlemmarna att kännetecknas av frivilliga byten och spontan samordning. De mest centrala institutionerna fungerar som marknader grundade på konkurrens, frivilliga transaktioner och kontrakt. Statens uppgift är att upprätthålla lag och ordning, hindra våldsanvändning och utdöma sanktioner i händelse av kontraktsbrott. Men staten ska inte bestämma vad som är ett gott samhälle eller stå som garant för den enskildes välfärd och lycka. Kollektiva beslut ska i stället framkomma som en aggregering av individernas preferenser och resurser, utan hänvisningar till solidaritet och det gemensamma bästa.

Samhällscentrerad demokrati. En samhällscentrerad demokratisyn betonar att den enskilda människans livschanser i hög grad påverkas av de sociala strukturer och den kultur som man föds in i och lever i. Strukturerna skapar både möjligheter och begränsningar och ger förutsägbarhet. Strukturerna påverkar vilka resurser som den enskilde har och den påverkar också tänkesätt och handlingsmönster. Socialisering innebär att individernas normer, värderingar och förväntningar skapas genom samhällsprocesser.

I ett samhälle som bygger på denna demokratisyn fattas de viktigaste besluten på grundval av det som med utgångspunkt i samhällets värdegrund är socialt acceptabelt. Det innebär att besluten fattas på grundval av kulturbestämda normer och konventioner. Offentlighet är ett centralt begrepp i ett samhällscentrerat perspektiv. Samhällsmedlemmarna måste tillsammans fritt kunna diskutera vad som är gott och sant och gemensamt fatta beslut. Den enskilde förutsätts ta ansvar för både egna och andras intressen genom att delta i gemenskapen. Idéer om det allmänna bästa sätter gränser för vad den enskilde kan göra när det gäller att främja sina egna privata intressen.

Den samhällscentrerade demokratisynen utgår från antagandet att samhällsmedlemmarna uppnår mest om de samarbetar med andra, med en värdegrund som förutsätter gemensamma lösningar byggda på solidaritet. Solidaritet förutsätter en vilja att ta ansvar för varandras välfärd. Begreppet rättvisa bygger på en vilja att bidra efter förmåga och ta emot efter behov. De som ansluter sig till en samhällscentrerad demokratiuppfattning brukar vara skeptiska till fri konkurrens. De hänvisar till marknadens och laissez-faire-politikens oönskade sociala konsekvenser i form av konjunktursvängningar, arbetslöshet och stora skillnader i inkomst, förmögenhet och levnadsvillkor. Därav följer en positiv syn på en stor offentlig sektor byggd på statlig planering, en aktiv reglering av ekonomin och en utjämnande fördelningspolitik.

Demokratikultur med två inslag. Åtskillnaden mellan en individorienterad och en samhällsorienterad demokratitolkning är en renodling av en lång och omfattande idédebatt. Den demokratiska kulturen i ett land består vanligen av element från båda uppfattningarna. Därmed finns ett inbyggt spänningselement mellan individorienterade och samhällsorienterade inslag i uppfattningen om demokratins innebörd. Det demokratiska systemet ska därför tillgodose två olika krav: dels att den enskilde individen bör ha största möjliga inflytandet över de egna livschanserna, dels att befolkningen som kollektiv bör ha största möjliga inflytande över samhällsutvecklingen.

Därför rör sig demokratidebatten inom spänningsfältet mellan individualism och kollektivism. Några debattörer strävar i riktning mot idealet av oberoende, jagstyrda och kalkylerande individer på jakt efter att tillfredsställa sina egna intressen och uppfattningar i ett atomiserat och konkurrenspräglat samhälle. Andra drar i riktning mot idealet av människor inriktade på samverkan med andra människor i ett samhälle som styrs av kulturbestämda rättigheter och plikter, förankrade i gemensamma normer och principer för önskvärd och acceptabel välfärd.

Också många samhällsteorier drar mot antingen den ena eller den andra av dessa två ytterpoler. Sociologen Mark Granovetter har kritiserat båda ytterligheterna för

att vara orealistiska. De renodlat individualistiska teorierna ger en »undersocialiserad» bild av människan, eftersom de underskattar individernas sociala sammanhang. De renodlat kollektivistiska teorierna utgår från en »översocialiserad» människa och underskattar individernas valfrihet och personliga ansvar.

Johan P. Olsen sammanfattar sin analys med att konstatera att en viktig del av demokratins historia handlar om försök att finna en balans mellan en individcentrerad och en samhällscentrerad syn på hur demokratin bör tolkas och förverkligas. Demokratins moraliska grund bygger på en balans mellan å ena sidan den enskildes rättigheter och plikter i förhållande till kollektivet och å andra sidan kollektivets rättigheter och plikter i förhållande till den enskilde.

Den svenska maktutredningen, där Johan P. Olsen var en av de medverkande, konstaterade i sin huvudrapport 1990 att det samhällscentrerade perspektivet varit mer dominerande i svensk politik än i de flesta andra västländer, men att den rådande balansen mellan de samhällscentrerade och de individcentrerade aspekterna av demokratibegreppet höll på att ifrågasättas. Maktutredningens slutord löd: »En huvudfråga när det gäller att finna en ny balans mellan en samhällscentrerad och en individcentrerad syn är hur man kan förena önskan om social trygghet på grundval av gemensamma ordningar med önskan om individuell valfrihet. Ytterst är detta en fråga om hur man kan kombinera fria personliga val med solidarisk gemenskap» (SOU 1990:44, s. 409).

Liberal demokrati

Demokratidebatten kretsar alltså kring balansen mellan individorienterade och samhällsorienterade inslag i demokratin. Det individuella elementet ger den enskilde en sfär av valfrihet, det kollektiva elementet upprätthåller en gemensam ordning. Uppgiften att kombinera frihet och ordning finns dessutom både på det individuella planet och på samhällsnivå. Liksom människor har även stater behov av att sammanjämka handlingsfrihet med förutsebarhet.

Idéhistoriskt har denna debatt ofta formulerats som en spänning mellan frihet och demokrati. Den frihetliga, liberala idén går ytterst ut på att maximera utrymmet för individernas privata intressen och initiativ. Den demokratiska idén om folksuveränitet leder till sin yttersta konsekvens att kollektivets, i praktiken majoritetens, vilja bör vara allenarådande.

Man kan därför tänka sig en stat som är liberal, men inte demokratisk. Denna statsform var inte ovanlig under det europeiska 1800-talet, med kringskuren statsmakt och vissa fri- och rättigheter men med begränsad rösträtt. I princip kan man omvänt föreställa sig en demokrati med så ohämmad majoritetsstyrelse att de enskilda individernas privata intressen inte värnas av några fri- och rättigheter. I sin extremform leder den liberala staten till att det demokratiska inslaget tunnas ut och försvinner. Den obegränsade majoritetsstyrelsen blir oförenlig med de liberala kraven på individuellt rättighetsskydd.

Den statsform som förenar demokrati och frihet brukar benämnas liberal demokrati. Den liberala demokratin har två beståndsdelar: institutioner för att främja folkviljan och institutioner för att begränsa statsmakten. Dessa kännetecken sam-

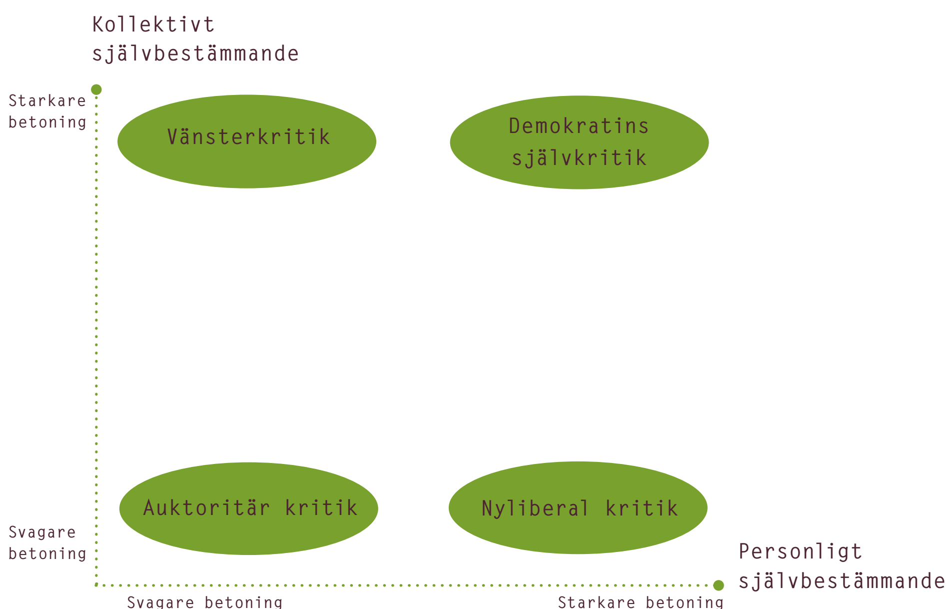
manfaller med de grundkrav som brukar användas för att skilja demokratier från diktaturer.

Den liberala demokratin grundas på konstitutionell styrelse. Därmed avses att politikens fundamentala spelregler fastställs i en grundlag. Utmärkande för en grundlag är att den är svårare att ändra än vanlig lag, vilket leder till att grundlagen ges en större permanens och stabilitet. En tydlig grundlag med normerande kraft är en nödvändig förutsättning för en rättsstat. En rättsstat ger medborgarna möjlighet att i förväg bedöma de rättsliga konsekvenserna av sina handlingar. En grundlag innehåller två typer av regler, dels sådana som avser att fånga upp och kanalisera folkviljan, dels sådana som har syftet att organisera och begränsa statsmakten.

Den del av grundlagen som har syftet att förmedla folkviljan utgår från kravet på fria val med allmän och lika rösträtt. Den representativa demokratin kan ses som en uppdrags- och ansvarskedja, där parlament och regering utövar den offentliga makten på mandat av folket. Utöver valen till landets parlament kan folkviljan också komma till uttryck genom exempelvis lokal självstyrelse, federala inslag och folkomröstningar.

Den del av grundlagen som är ägnad att värna de enskilda individernas frihet utgörs dels av grundläggande fri- och rättigheter, dels av olika slags regler för hur den offentliga makten organiseras och utövas. Tvåkammarsystem innebär att lagstiftningsmakten delas upp mellan två olika organ. Lagprövning, genom en författningsdomstol eller på annat sätt, ger möjlighet att pröva om politiska beslut strider mot grundlagen. Rättskipningen ligger på självständiga domstolar.

Den liberala demokratin är visserligen den dominerande statsformen i dagens västvärld och har blivit allt vanligare runt om i världen, men det råder långt ifrån någon enighet om hur den liberala demokratin konkret bör utformas. En del anser



att individernas privata makt bör förstärkas, andra är skeptiska till privatiseringar och marknadslösningar. En del anser att majoritetens makt bör öka, andra motsätter sig att större delar av samhällslivet regleras genom kollektiva beslut. Därmed finns det fyra olika varianter av kritik inom ramen för den liberala demokratin.

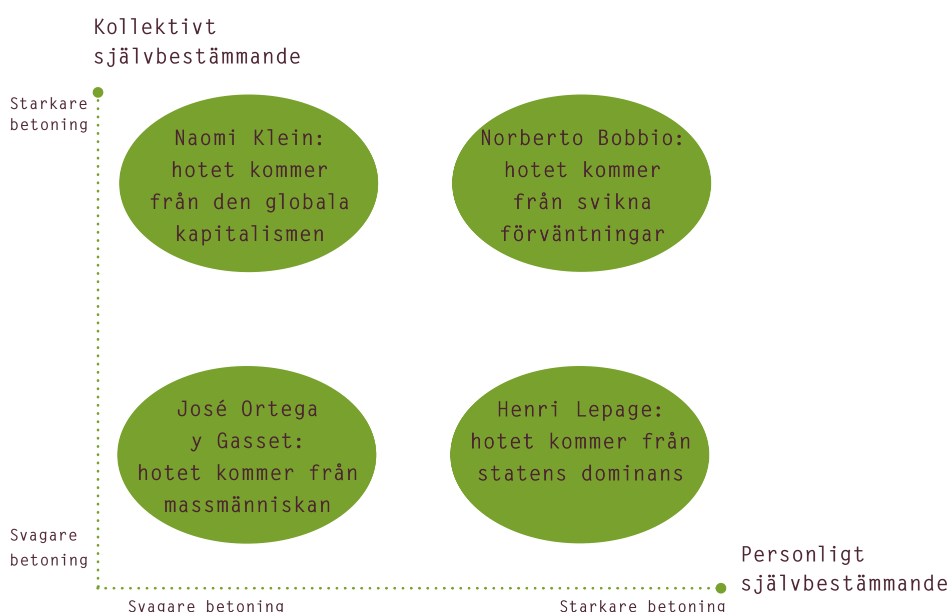
Den auktoritära kritiken har framförts ända sedan franska revolutionen. Försvararna av den gamla traditionella ordningen vände sig både mot individualisering och mot kollektiva rörelser, inte minst mot tanken att makten över statens styrelse skulle hamna i händerna på den breda massan.

Den nyliberala kritiken riktar främst in sig på statens makt över individerna. Dagens form av liberal demokrati anses ge alltför snävt utrymme för det enskilda initiativet. Strävan är att genom avregleringar och privatiseringar minska majoritetens politiska makt till förmån för marknad och privata lösningar.

Vänstern hävdar att målen om rättvisa, solidaritet och jämlikhet bara kan uppnås om fler och fler samhällsproblem görs till föremål för demokratiska majoritetsbeslut. Därmed blir slutsatsen att utrymmet för marknad och privat makt bör reduceras till förmån för gemensamma lösningar.

Den liberala demokratins självkritik gör gällande att den liberala demokratin i dagens gestaltning inte lever upp till sina egna ideal. Invändningen att man inte samtidigt kan öka både individuell och kollektiv makt bemöts med en hänvisning till de senaste två seklens europeiska historia, som visat att samhällen kan förändras på ett sätt som ökar både frihet och folkstyrelse.

Dessa fyra demokratiskolor har alla sina vältaliga företrädare i kulturliv och samhällsdebatt. Diskussionen om den liberala demokratins närmare innebörd förs delvis med nationella förtecken, men internationella idéströmningar gör att det också pågår en demokratidebatt över landgränserna. Det finns därför särskild an-



ledning att uppmärksamma debattörer som både har fått en internationell räckvidd och som översatts och diskuterats i Sverige.

Auktoritär demokratikritik. Med auktoritär demokratikritik avses här övertygelsen att vissa utvalda personer i kraft av sin auktoritet kan göra anspråk på större bestämmanderätt än andra, eftersom den breda massan inte tilltros det fulla ansvaret att styra samhället. Demokratin hotas om folket får större makt, oavsett om inflytandet kanaliseras via individuellt eller kollektivt handlande.

Ett kraftfullt uttryck för denna uppfattning formulerades under mellankrigstiden av den spanske kulturfilosofen José Ortega y Gasset. Hans bok om massornas uppror översattes till många språk, däribland svenska, och spreds i stora upplagor. Ortegas huvudtes är enkel. Demokratins samhälle har kommit att domineras av »massmänniskan», en bortskämd och otacksam människa som lever utan mål och driver för vinden. Konsten att behärska samhällets organisatoriska apparat kommer att gå förlorad. Inom några årtionden har Europa återfallit i barbari.

Barbari används här i betydelsen frånvaro av normer och instanser att hänvisa till. I våra dagar bevittnar vi, skriver Ortega, hur en »hyperdemokrati» triumferar, vari massorna handlar direkt, utan lag, och påtrycker samhället sina önskningar och smakriktningar i kraft av den allmänna opinionen. Liksom inom andra samhällsformer finns det i demokratin två olika grupper av människor. Å ena sidan finns de som ställer stora krav på sig själva och tynger sig med svårigheter och plikter. Å andra sidan finns de människor som inte ställer några särskilda krav på sig själva utan nöjer sig med att leva en dag i sänder, en människotyp som av Ortega får beteckningen *homo vulgaris*.

De breda massorna är inte kultiverade. Man har satt redskap i deras händer, men inte gett dem någon känsla för deras stora historiska uppgifter. Det finns nämligen vissa verksamheter, däribland regering och politik, som är av speciell art och som bara kan utövas av speciella begåvningar. För Ortega är beteckningen »aristokratisk» mycket positiv. Därmed avser han inte adeln eller societeten, utan »den utvalda, den överlägsna människan» som förmår att blicka upp mot »en högre, objektiv norm», i vars tjänst hon frivilligt ställer sig. Ortega hänvisar till de språk där ordet för adel innehåller »nobel», som betyder välkänd och berömd, en som reser sig över massan. Under medeltiden hade det utbildats en människoart som var beundransvärd för sin heroism, sin ansvarskänsla och sina härskardygder. För Ortega är »adlig» liktydig med energisk och framstående.

Dessa tankar har ett nära släktskap med de argument som tidigare anförts mot tanken på folkstyrelse baserad på allmän rösträtt. Det intressanta är att José Ortega y Gasset framför sin kritik inom ramen för demokratin. Han distanserar sig tydligt från samtidens diktaturriktningar i form av fascism och boljsevism och karaktäriserar den liberala demokratin som »den högsta hittills kända formen för mänsklig samlevnad». Problemet, anser Ortega, är att massmänniskan inte är kompetent nog att behärska samhällets komplicerade kultur.

Tilltro till auktoriteter och misstro mot folket är således grundläggande för Ortega y Gasset och återfinns också i andra varianter av auktoritär och aristokratisk demokratikritik. Vad som skiljer Ortega från sentida efterföljare är framför allt synen på vetenskapen. Medan åtskilliga av dagens varianter av elittänkande yttrar sig

i teknokrati och förlitan på expertkunskap är Ortega mycket kritisk till samtidens vetenskapsmän, vilka döms ut som »urtypen för massmänniskan». De lider nämligen av »specialiseringens barbari». Genom specialiseringen blir arbetsfältet alltmer begränsat och mekaniserat och därmed har vetenskapsmannen förlorat känningen med helheten, med kultur och civilisation.

Den auktoritära demokratikritikens inflytande måste bedömas vara betydande, särskilt om man beaktar hela demokratins historia. Argumenten mot direkt demokrati och plädering för ett representativt styrelsesätt har ofta gått ut på att politisk verksamhet är alltför viktig för att läggas direkt i medborgarnas händer och att det politiska beslutsfattandet därför bör överlåtas på särskilt betrodda personer, numera i praktiken på yrkespolitiker. Olika varianter av maktdelning har också motiverats med att en stabil politisk ordning kräver spärrar mot oöverlagda beslut och mot spontana impulser från allmänna opinionen. När politisk makt delegerats till oberoende expertorgan, såsom centralbankens räntebeslut, har det också varit med argumentet att folkliga opinionsyttringar inte bör få ett omedelbart genomslag.

Styrkan i den auktoritära demokratikritiken kan också mätas genom dess indirekta verkningar. I den mån kompetens och överlägsna kunskaper anses sammanhänga med en persons kön, samhällsklass, ålder eller etniska tillhörighet behövs ingen aktiv argumentering utan endast ett passivt försvar av status quo, eftersom politisk verksamhet alltjämt domineras av vita, välsituerade och medelålders män.

Nyliberal demokratikritik. Nyliberalismen vill minska utrymmet för statsingripanden och därmed den kollektiva form av folkstyrelse som förverkligas genom representativ demokrati. I stället framhäver nyliberalerna betydelsen av individuella fri- och rättigheter, särskilt äganderätt, och anser att marknadslösningar i många fall är att föredra framför politiska beslut.

De nyliberala idéerna har sammanfattats av den franske ekonomen Henri Lepage, men hans uppmärksammade bok *I morgon kapitalism* gör inte anspråk på originalitet. Skriften är i huvudsak en pedagogisk sammanfattning av nationalekonomisk forskning inom ramen för den amerikanska public choice-skolan. Referaten av forskningsresultaten övergår, utan större ansträngning, till normativa slutsatser.

Den nya ekonomiska forskningen innebär, menar Lepage, att den liberala ideologin kan ersätta de ideologiska argumenten med argument som grundar sig på experiment och som därför är mycket mer verkningsfulla. Den ekonomiska forskningen ger vetenskapliga motargument mot »antiekonomiska» tankeriktningar och proteströrelser. Nationalekonomins teorier och kalkylmetoder gör att man nu kan ifrågasätta samhällsnyttan med välfärdsstaten och i stället beräkna dess verkliga kostnader. För ekonomerna är det inte marknadsekonomin som bör sättas på de anklagades bänk, utan staten.

Henri Lepage ställer frågan om vilken långsiktig ekonomisk politik som en liberal rörelse bör framlägga i sitt program för nationen och han ger själv ett svar som är »enkelt och brutalt»: ingen! Lepage räknar sig till dem som anser att ju mindre ekonomisk politik som vi har, desto bättre mår vi: »Jag tror inte längre på politiska åtgärder för att lösa ekonomiska problem.» Det är dock inte en omedelbar återgång till *laissez-faire* som förespråkas. Grundtanken med en ekonomisk politik måste vara »en politik som låter ekonomin fungera».

Uppgiften bör därför vara, fortsätter Lepage, att avmystifiera staten. Det finns ingen anledning att tro att »den politiska marknaden» skulle vara mer etiskt högtstående, mera rättvis och human än den ekonomiska marknaden, snarare tvärtom. Talet om »det allmänna bästa» är ofta bara ett alibi för den exploatering som en privilegierad klass av byråkrater utsätter det övriga samhället för.

Den ekonomiska historien visar, enligt forskning som refereras av Lepage, att den privata äganderätten varit av avgörande betydelse för tillväxt, rikedom och välfärd. Det är det kapitalistiska systemet som varit den viktigaste drivkraften i samhällets utveckling. Ekonomiska friheter som tryggar äganderätt, kontrakt och byten är grundläggande för ett kapitalistiskt samhälle.

Slutsatsen blir att det är bara den fria marknaden som kan minska det korporatistiska trycket från statsmakten. Samhällssystemet bör utgå från målet att ge så många människor som möjligt så stora chanser som möjligt att själva kunna välja hur de vill leva. Alla samhällsmedlemmar måste inse att resurserna är begränsade. Varje människa har egna preferenser. Det val som individer och grupper träffar måste accepteras, utan något moraliskt fördömande, under förutsättning att det inte inkräktar på andra individers eller gruppers rätt att fritt få välja sin egen livsstil.

Den allmänna tankegången bakom de nyliberala idéerna har stor släktskap med tidigare varianter av ekonomisk liberalism. Under 1800-talet motsatte sig liberalerna statsmaktens ingripanden i det ekonomiska livet och argumenterade för frihandel och skråväsendets avskaffande. I mitten av 1900-talet, då välfärdsreformer lett till en expansion av den offentliga sektorn, var det ekonomer som Friedrich Hayek som varnade för statsingripanden och planhushållning. Den nyliberala kritiken av det politiska systemet utmärker sig genom att så starkt hänvisa till nationalekonomiska teorier och ställningstagandena grundas på en kombination av negativa och positiva argument. De negativa argumenten riktar sig mot politikmisslyckanden och statlig interventionism. De positiva argumenten framhäver den fria marknadens förmåga att spegla individuella preferenser och åstadkomma effektiva lösningar av samhällets problem.

Nyliberalismens inflytande var särskilt starkt under 1980-talet, särskilt under Ronald Reagans tid som amerikansk president och under Margaret Thatchers regeringsperiod i Storbritannien. Avreglering och nedskärningar inom den offentliga sektorn förenades med privatiseringar och större utrymme för konkurrens och valfrihet. De nyliberala strömningarna får i mycket ses som en motreaktion, dels mot flera årtionden av stark expansion av den offentliga sektorn, dels mot vänsterns inflytande i kulturdebatt och samhällsliv. Nyliberala idéer kom inte bara att prägla inrikespolitiken i de flesta västländer utan också utvecklings- och biståndspolitiken genom krav på avregleringar och privatiseringar i mottagarländerna.

Vänsterns demokratikritik. Den kanadensiska journalisten Naomi Klein har i böcker som *No logo* och *Chockdoktrinen* granskat marknadsliberalism och multinationella storföretag och därigenom kommit att inspirera den globala rättviserörelsen.

Naomi Klein gör en skarp skillnad mellan konsumenter och medborgare. Storföretagen försöker påverka konsumenterna, särskilt ungdomar, genom varumärken och aggressiv marknadsföring. Stordrift och koncentration leder i praktiken

till att konsumenternas valfrihet minskar. Företagen använder upphovsrätten för att hindra kritik av deras varumärken. Storbolagen gör stora vinster på de anställdas bekostnad genom att produktionen flyttas till låglöneländer med bristfälliga arbetsförhållanden.

Naomi Klein ifrågasätter också om den globala marknadsekonomin har vunnit sina framgångar på demokratisk väg. Hon gör i stället gällande att amerikanska marknadsliberaler spridit sina idéer genom krig, katastrofer och chockterapi. Storföretag, särskilt amerikanska bolag, har därmed kunnat profitera på terroristattacker, naturkatastrofer och militära operationer.

Hoppet står, enligt Naomi Klein, till nya former av konsumentprotester och globaliseringsmotstånd, som kan bli början på en bredare medborgarrörelse. Demokrati består inte bara av parlament, röstning och toppmöten utan minst lika mycket av det som händer i möteslokaler och på gator och torg. Medborgarnas engagemang kan ta sig uttryck i såväl fredliga protester som civil olydnad. Självbestämmande, gräsrotsdemokrati och ekologisk hållbarhet ingår i Kleins vision för en ny, bred vänsterrörelse.

Naomi Kleins idéer kan ses som den senaste etappen av vänsterns kritik av den rådande formen av demokrati. Det grundläggande temat är att individuella rättigheter, särskilt äganderätten, innebär att ekonomiskt resursstarka aktörer i praktiken kan dominera den politiska processen och att kollektivt politiskt handlande är det mest effektiva medlet för de breda folklagren att hävda sina intressen. I takt med kapitalets internationalisering har fokus förskjutits från den nationella arenan till den globala.

Parallellt med framväxten av en global rättviserörelse försöker också fackföreningar och företrädare för den demokratiska socialismen att utveckla demokratiprogram för sina egna hemländer. Ett exempel från Sverige är den interna demokratiutredning som kom med ett antal förslag till LO:s kongress år 2000. LO-rapporten, som har den talande rubriken »Frihet tillsammans», framhäver demokratins kollektiva aspekter. Tanken är att »frihet uppnås tillsammans med andra människor i gemenskap». »Ensam är svag», skriver rapporten. Friheten bygger på att människor agerar tillsammans, att det egna intresset organiseras väl och att den politiska demokratin används för att omfördela makt och rättigheter för att åstadkomma ökad jämlikhet. Rapporten ger en dyster bild av den pågående samhällsutvecklingen, som anses leda till ett krympande utrymme för demokratins värderingar och beslutsmetoder. Det innebär att fördelningen av människors resurser för att påverka besluten blir »allt mer ojämlik». LO-rapporten pläderar för »ekonomisk demokrati». Eftersom löntagarna har mindre makt än kapitalägarna gäller det att »mer jämlikt sprida den ekonomiska makten».

Sett i ett längre historiskt perspektiv har vänsterns demokratisyn haft en enorm betydelse för det moderna samhällets utveckling. Arbetarrörelsen var, tillsammans med liberaler, den drivande kraften bakom den allmänna rösträtten. Den politiska demokratin blev huvudinstrumentet för att förverkliga välfärdssamhällets idéer om alla medborgares rätt till social grundtrygghet. Genom lagstiftning, skattehöjningar och uppbyggandet av en stor offentlig sektor kom också demokratins praktiska innebörd att förvandlas. Demokratin koncentreras därmed till representation

genom politiska partier som inför väljarna presenterar program som i huvudsak handlar om välfärdspolitikens inriktning och finansiering. Det blev därmed vänsterns problembeskrivning som kom att bestämma föreställningsramarna för den demokratiska processen.

Demokratins självkritik. Demokratins tyngsta och mest svårbemötta kritik kommer inifrån. Demokratins självkritik formuleras av dem som accepterar demokratins båda grundelement, både individuell valfrihet och kollektiv gemenskap, men som anser att demokratin i praktiken inte tillräckligt förmår att leva upp till något av de två idealen.

Den italienske rättsfilosofen och demokratiteoretikern Norberto Bobbio (1909–2004) hann under sitt liv följa demokratins genombrott, kris, återhämtning och utmaningar. Genom sina observationer och kommentarer i en lång rad böcker, artiklar och intervjuer blev han en av centralgestalterna i den europeiska demokratidebatten. Bobbio valde inte den enkla utvägen att definiera bort väsentliga inslag i den demokratiska idétraditionen, utan ansåg att både socialism och liberalism hade bidragit till demokratins principiella grunder. Problemet var att demokratin under sin historia ställt ut ett antal löften som inte infriats.

Vid tiden för franska revolutionen formulerades utopin om ett nytt samhälle där makten utgick från folket och där folkmakten koncentrerades i en enda punkt, i en demokratisk nationalrepresentation. Men, konstaterade Bobbio två sekel senare, demokratin kom inte att förverkligas genom maktkoncentration utan genom maktspridning i ett pluralistiskt system med många maktcentra. Dessutom förvandlades den politiska representationens innebörd. På det idémässiga planet segrade visserligen det fria mandatets doktrin över läran om det bundna mandatet. Men många av dagens parlamentsledamöter är i praktiken så starkt knutna till organiserade särintressen att det snarast är fråga om bundna mandat.

Demokratins löften har svikits på ytterligare en punkt, fortsätter Norberto Bobbio. Förhoppningen att demokratin skulle avskaffa fåtalsväldet har inte infriats. Visserligen innebär demokratisk representation att det nu finns en viss konkurrens mellan olika eliter, men visionen om en »total demokrati» med maximalt medborgardeltagande visade sig inte vara möjlig eller kanske inte ens önskvärd. Dessutom har demokratins räckvidd också visat sig ha inskränkningar. Privatägt näringsliv och ämbetsmannakontrollerade myndigheter sätter gränser för folkstyrelsen.

Demokratins krav på offentlighet och öppenhet byggde ytterst på hoppet om att en gång för alla kunna demaskera maktutövningen. Men i dagens demokratier är stora delar av maktspelet alltjämt dolt för insyn. Utvecklingen innebär inte att medborgarna får bättre möjligheter att kontrollera makthavarna, utan snarare att makthavarna kan utöva allt mer effektiv kontroll över medborgarna, menar Bobbio.

Den demokratiska framtidsdrömmen om alltmer aktiva, kunniga och kritiska medborgare kan man också sätta frågetecken för, anser Norberto Bobbio. I stället för mogna och ansvarstagande medborgare ser man snarast tecken på att röstningen alltmer styrs av närsynta särintressen. Teknokrati och byråkrati har i stället skjutit fram sina positioner. Det politiska systemets svårigheter att uppfylla den allt stridare strömmen av krav och önskemål leder också till besvikelse och misstroende.

Andra tänkare och debattörer skulle ha kunnat formulera listan något annor-

lunda, men Norberto Bobbios sätt att resonera fångar ett huvudtema i dagens demokratidebatt. När demokratins ideal kontrasteras mot dagens politiska verklighet upptäcker man att det finns större eller mindre brister. Därav följer två möjliga slutsatser och därav följande handlingsrekommendationer. En utväg är nedstämdhet, passivitet och uppgivenhet. Men klyftan mellan ideal och verklighet kan i stället bilda energi till demokratins interna reformprocess och det är denna inställning som är Bobbios. Hans skrifter innehåller inte bara problembeskrivningar utan också analyser som leder till lösningar och tänkbara reformer.

Demokratins interna kritik kan alltså bli en del av demokratins dynamiska process, som bygger på en experimentell inställning och möjligheten att lära av misstag. De praktiska erfarenheterna av demokratins interna förnyelseprocess är emellertid blandade. Det finns visserligen många exempel på demokratipolitik, grundlagsändringar och andra försök att förnya och reformera demokratins institutioner och arbetssätt. Men mer genomgripande förändringar har många gånger blivit aktuella först i akuta krissituationer, som exempelvis i det tidiga 1990-talets Italien då kriser och skandaler lett fram till en situation där det gamla partisystemet mer eller mindre hade kollapsat.

Demokratins interna reformprocess möter ofta starka hinder. Bilden av engagerade medborgare som genom öppen och saklig debatt dryftar konstitutionella principer framstår som ett ouppnåeligt ideal. I praktiken förbereds och genomförs politiska systemförändringar oftast genom en relativt sluten och teknisk beslutsprocess. Erfarenheten visar också att förslag om att modernisera och förnya demokratins arbete ofta möts av starka motintressen som är knutna till etablerade institutioner. Politiska reformprocesser kännetecknas därför många gånger av tröghet, stelnade organisationer, maktlöshet och ineffektivitet.

Demokratiforskningens perspektiv

Eftersom den allmänna demokratidebatten i så hög grad präglats av polariseringen mellan individualism och kollektivism är det föga förvånande att också samhällsforskningen bedrivits efter dessa linjer. Den brittiske filosofen Brian Barry konstaterade för flera årtionden sedan att forskningen om demokratins problem helt dominerades av två perspektiv, ett sociologiskt och ett ekonomiskt.

Sociologiska teorier ser människan som en samhällsvarelse tillhörig en kollektiv gemenskap. Människan är styrd av sin tillhörighet till olika slags gruppbildningar och av yttre krafter och impulser. Sökandet efter orsakssamband blir därmed det centrala. Sociala rollförväntningar innebär att samhället genom sanktioner kan belöna och bestraffa enskilda beteenden. Konformism blir därmed ett universellt kännetecken för alla samhällsformer. Sociologen Ralf Dahrendorf har konstaterat att sociologins förutbestämda värld egentligen står främmande för begrepp som ansvar och moral.

Ekonomiska teorier har en starkt individorienterad inriktning. Samhället uppfattas med utgångspunkt i privata aktörers fria val. Antagandet att individer är rationella innebär att varje människa drivs av intresset att söka egna fördelar, att öka sin egen lycka. Strävan efter behovstillfredsställelse och nyttomaximering driver

den ekonomiska människan. En ekonomisk förklaring ser individernas agerande som resultatet av en kalkyl, där individen väger samman den egna insatsens värde i termer av kostnader och nytta. Därmed framstår den fria marknaden som den bästa mekanismen för att samordna många individers beslut.

Frågan är om dessa två forskningsperspektiv är de enda möjliga och om de är tillräckliga. Brian Barry drar slutsatsen att situationen inte är tillfredsställande, att forskningsläget måste beskrivas som primitivt och han är själv inne på tanken att hitta ett tredje alternativ, möjligen en syntes mellan sociologiska och ekonomiska teorier.

Om demokrati nu uppfattas som en kombination av personligt och kollektivt självbestämmande öppnas en sådan möjlighet. Humanismen erbjuder ett alternativt forskningsperspektiv, inriktat på att förstå föreningen av personlig och kollektiv autonomi. En humanistisk förklaring kan ta sin utgångspunkt i Aristoteles syn på människan som en politisk varelse (*zoon politikon*) som önskar förverkliga det goda livet inom ramen för en självstyrande gemenskap (*polis*). En mänsklig handling som utifrån ter sig svårförklarlig, som varken följer grupptryck eller egenintresse, kan i stället vara resultatet av en självständigt reflekterande människas val att följa sitt inre samvete.

Att definiera demokrati

Den norske filosofen Arne Næss genomförde under 1950-talet en stor inventering av demokratibegreppets användning. Den gjordes på uppdrag av Unesco, FN:s nybildade organ för utbildning, vetenskap och kultur. Tillsammans med sociologen Stein Rokkan sände Næss ut en enkät med ett trettiotal frågor till över 500 filosofer, statsvetare, jurister, historiker, sociologer och ekonomer runt om i världen. De drygt 100 svar som kom in visade att ordet demokrati hade en allmänt positiv värdeladdning. Därutöver fanns det betydande åsiktsskillnader. Ideologiska bevekelsegrunder slog igenom och yttrade sig i bland annat olika uppfattningar om »formell» respektive »reell» demokrati och i vilken mån som även sociala och ekonomiska förhållanden borde inkluderas i definitionen av demokrati.

Svaren visade ändå att demokratibegreppet hade en kärna, kring vilken det stora flertalet av dem som besvarat enkäten var överens. En demokratisk styrelseform måste utgå från folket och det är därför önskvärt med ett brett folkligt deltagande när det gäller att förbereda, fatta och genomföra viktiga samhällsbeslut. Därför kräver demokratin åtminstone ett minimum av utbildning och tid för att ge folket möjlighet att sätta sig in i frågorna. Till följd av en bred samstämmighet om att hela folket måste ges tillfälle att medverka följde ett generellt fördömande av all diskriminering baserad på ras, religion, livsåskådning eller börd. Förenat med en allmän acceptans av folkstyrelse och kunskap var också ett generellt fördömande av elitstyre och härskarkult.

De två forskarna fann att denna kärna av gemensamma uppfattningar var tillräckligt tydlig för att kunna bilda utgångspunkt för en kritik av olika demokratitolkningar. Huvudkritiken gick ut på att många förekommande definitioner av demokrati var inkonsistenta. Deras skarpa analys väckte politisk irritation i flera

länder. Rapporten såldes snabbt slut, men trycktes aldrig upp i någon ny upplaga. Planerna på en liknande undersökning av frihetsbegreppets användning kom aldrig att genomföras.

Arne Næss återkom till demokratibegreppet i en filosofisk studie ett par år senare. Underlaget bestod dels av Unesco-enkäten, dels en genomgång av citat, demokratilitteratur, uppslagsböcker och andra texter från antiken och framåt. Undersökningens syfte gick ut på att analysera ideologiers mångtydighet med demokratibegreppet som fallstudie. Boken innehåller en katalog över sammanlagt 311 demokratidefinitioner från olika länder och epoker.

Næss försökte placera in definitionerna i tre kategorier. En *normativ definition* har syftet att stipulera eget eller andras språkbruk genom att ange hur demokrati bör definieras. En *deskriptiv definition* anger hur termen demokrati faktiskt används, i förfluten tid eller i nutid. En *realdefinition* ger en kortfattad karaktäristik av de fenomen som ordet demokrati hänvisar till. Normativa definitioner och realdefinitioner var relativt sällsynta i materialet, som dock innehöll flera exempel på deskriptiva definitioner. Huvudresultatet blev emellertid att merparten av de insamlade definitionerna över huvud taget inte gick att placera in i någon kategori, eftersom de var alltför oklara och mångtydiga.

Det finns många, både före och efter Arne Næss, som dragit liknande slutsatser. Demokrati är ett positivt värdeladdat ord som kan användas på många olika sätt. Men frågan är om ett mångtydigt begrepp måste vara oanvändbart. Det finns filosofer som menar att det finns ett antal ord i samhällsdebatten som är så i grunden omstridda (*essentially contested*) att de för klarhetens skull helt borde undvikas. Arne Næss drog emellertid inte denna slutsats, utan menade att begreppet demokrati går att definiera, men att vissa slags definitioner är bättre än andra. En tydlig normativ definition kan vara både klargörande och fruktbar för diskussionen. Deskriptiva definitioner kan vara viktiga intellektuella redskap för att tolka och förstå hur demokratibegreppet har använts genom tiderna. Däremot var Næss mer skeptisk till realdefinitioner, eftersom sådana lätt leder till slagordsmässiga och förvirrande formuleringar.

Demokrati som beslutsteknik

Demokrati definieras av Nationalencyklopedins ordbok som ett »politiskt system i vilket regeringsmakten i princip företräder folkviljan, sådan som den framkommer genom fria, allmänna och hemliga val». Som alternativ anges att ordet demokrati särskilt kan beteckna en »stat, där regeringen tillsätts genom fria, allmänna och hemliga val».

Denna definition är nära besläktad med de minimikriterier som brukar användas för att mäta demokratins utbredning i världen. De tar fasta på vissa egenskaper hos en stat eller ett politiskt system, i synnerhet förekomsten av ett representativt styrelsesätt med fria val under allmän och lika rösträtt.

I svensk debatt brukar denna bestämning betecknas som den klassiska statsvetenskapliga definitionen av demokrati. Den har formulerats av statsvetare som Herbert Tingsten, Jörgen Westerståhl och Nils Elvander och är medvetet snäv, inriktad

på den formella sidan av den politiska beslutsprocessen. Definitionen av demokrati som beslutsteknik har tidvis varit kontroversiell och har använts som argument mot den vänster som kritiserat den borgerliga, parlamentariska demokratin. Vänsterdebattörer har förespråkat en vidare demokratidefinition, som också innefattar exempelvis ekonomisk jämlikhet och makten över produktionsbesluten. Statsvetarnas demokratidefinition avser däremot endast den politiska beslutsproceduren, inte beslutens innehåll. Kritikerna har också pläderat för ett bredare demokratibegrepp som syftar till folkmakt genom olika former av direkt demokrati. Sådana tankar har av statsvetare avfärdats som ultrademokratiska och orealistiska och i stället uppställs den representativa styrelseformen som utmärkande för demokratin.

I jämförelse med andra länder framstår de svenska ordböckernas statsvetenskapliga demokratidefinition som relativt extrem i sin koncentration till representativ demokrati inom en statlig ram. Visserligen återfinns formuleringar om fria och allmänna val också i andra länders etablerade demokratidefinitioner, men de kompletteras ofta av hänvisningar till principer, doktriner och idéer. Vanligt är att översätta grekiskans *demokratia* med en motsvarighet till ordet folkstyrelse, hänvisa till historiska exempel på demokratiska styrelseformer och ange att demokratin kan förverkligas genom olika metoder, däribland representativ demokrati.

Det finns flera anledningar till att demokrati i Sverige vanligen definieras som en beslutsordning byggd på representativ styrelse. De skarpa formuleringarna kom till under kalla kriget och vände sig mot kommunismens försök att erövra ordet demokrati genom omdefinition, i form av begrepp som folkdemokrati och proletariatets demokratiska diktatur. Det finns också en filosofisk bakgrund som leder något längre tillbaka i tiden. Uppsalafilosofen Axel Hägerströms uppfattning att värdeutsagor endast uttrycker en persons känslor fick stort inflytande och ledde till en skeptisk inställning till fenomen som rättigheter. Därmed föll det sig naturligt att uteslutande definiera demokrati i termer av formella kriterier, det vill säga procedurregler, utan att blanda in materiella krav såsom fri- och rättigheter.

En nackdel med den snäva definition som under ett halvsekel dominerat svensk statsvetenskap och demokratidebatt är att den endast avser demokratins minimikrav och inte ger någon anvisning när det gäller demokratins kvalitet. Den som söker vägledning hur demokratin kan förbättras möts av ordbokens karga besked: Sverige är en demokrati, punkt slut.

Ett mer konstruktivt tillvägagångssätt illustreras av en dansk bidragsgivare till ett nordiskt statsvetenskapligt lexikon. Palle Svensson skriver att demokrati »är både en beteckning för värden som frihet och likhet och en beteckning för en politisk styrelseform». Han tillägger upplysningsvis att statsvetare huvudsakligen använder beteckningen för en politisk styrelseform.

Demokratin är *både* värden och en styrelseform. Denna insikt präglar många av de framställningar som försökt fånga demokratins kärna. Det går visserligen att översätta demokrati med folkstyrelse, men att därutöver försöka reducera demokratin till en enda egenskap är fruktlöst. Ett demokratiskt samhälle grundas på inte bara ett enda, utan på flera olika värden och samhällsorganisationen förverkligas genom en uppsättning av flera olika slags institutioner av politiskt och rättsligt slag.

Om demokratin således definieras av både idéer och institutioner så uppkommer

frågan om den inbördes relationen mellan dessa båda element. Att sätta idéer före institutioner kan vara kontroversiellt, påpekar statsvetaren Jan-Magnus Jansson i en framställning om demokratins grundvalar. »Om man säger att demokratin grundar sig på idéer kan man vänta sig att möta protester från vissa forskare», skriver han i sin bok om frihet och jämlikhet från 1952. Enligt dessa invändningar skulle idéerna vara något sekundärt, en andlig överbyggnad, i förhållande till samhällets materiella drivkrafter. Men, påpekar Jansson, det kan vara berättigat att behandla idéerna som en självständig sfär. Idéerna har sin egen logik och kan bli en mäktig kraft i samhällsutvecklingen.

Att definiera demokrati med utgångspunkt i ett antal grundläggande idéer har sina risker. Definitionen kan å ena sidan bli för snäv, alltför präglad av samtidens och den egna kulturens aktuella tankeströmningar. Definitionen kan å andra sidan bli för vittsyftande och vag, så att gränsen mot icke-demokratiska samhällen suddas ut. Frågan om vilka idéer som närmare bestämt bör ingå i demokratins kärna har varit föremål för tänkande och debatt under många sekel.

Demokratins idéhistoriska arv

Idén om ett samhälle där folket styr har funnits under mycket lång tid, vanligen som en skräckvision. I antikens Rom användes ordet folkstyrelse, *demokratia*, som synonym för pöbelvälde. Uttrycket »folkets röst, Guds röst» (*vox populi, vox Dei*) har belagts i ett brev som den lärde rådgivaren Alkuin skrev till Karl den store i slutet av 700-talet och då i negativ betydelse. Enligt Guds lag bör folket ledas, inte följas, skrev Alkuin. Man bör därför inte lyssna på dem som säger att folkets röst är Guds röst. Larmet från massan (*vulgi*) är nära galenskap.

Devisen om folkets röst som Guds röst har också förekommit i svensk debatt, särskilt under 1800-talet. I sin översättning av Marx kommunistiska manifest 1848 bytte Per Götrek ut appellen »proletärer i alla länder, förena er» mot just formuleringen »folkets röst är Guds röst». I riksdagen användes uttrycket på den tiden för att skilja ut en egentlig, ursprunglig folkvilja från den folkopinion som agitatorer och journalister ansågs skapa.

Den moderna idén om folksuveränitet växte fram i Europa under en relativt lång tidsperiod, från tidig medeltid till franska revolutionen. Dessförinnan fanns förvisso föreställningar om folk och härskare, men synen på folket var annorlunda än den moderna uppfattningen. Under antiken var folk i det närmaste synonymt med fattiga. Så småningom kom folket att omfatta den större delen av befolkningen, men folket betraktades som en organisk helhet utan någon egen vilja. Härskaren härledde sin legitimitet från andra, vanligen religiösa, källor.

Självstyrelseformerna inom de medeltida städerna kan knappast ses som uttryck för folksuveränitetens princip. Skötseln av de gemensamma angelägenheterna var visserligen organisatoriskt avancerade, men rätten att delta var strikt begränsad till rika familjer och skråmedlemmar. Att låta hela befolkningen medverka i val och rådstugor var aldrig aktuellt.

När kungamakten började stärkas under tidig medeltid förändrades synen på förhållandet mellan härskare och folk. Idén om ett samhällsfördrag, ett slags avtal

mellan konung och undersåtar, kan beläggas från olika delar av Europa, också i de nordiska föreställningarna om konungaförsäkringar. Med den moderna statens uppkomst och härskarnas allt större maktresurser ifrågasattes allt oftare invånarnas ställning som passiva undersåtar. Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att en stark kungamakt krävde ett aktivt samtycke från folkets sida.

En långtgående version av detta slags kontraktsteori formulerades av monarkomakerna, en samlingsbeteckning för en grupp spanska och franska tänkare mot slutet av 1500-talet. Om härskaren inte uppfyllde sin del av fördraget, var folket berättigat att göra uppror. Några av monarkomakerna drog resonemanget till sin yttersta konsekvens och försvarade tyrannmord. Idén att undersåtarna hade rätt att göra uppror mot härskaren förverkligades av ett antal nederländska provinser 1581. De förklarade sig självständiga gentemot den spanske kungen. Deras proklamation innehåller formuleringar om att makten utgår från folket, att makten har delegerats till en härskare för att han ska tjäna folket och att ingen konung kan ändra ett politiskt system utan invånarnas samtycke.

Vid denna tid blev begreppet suveränitet av stor betydelse för att legitimera den växande kungamakten. Men i och med att härskarens makt kom att ifrågasättas, genomgick också suveränitetsbegreppet en omvandling. Om nu suveränitetsläran förklarade att makten över ett samhälle borde koncentreras, odelad och oinskränkt, i en enda punkt, så borde det vara hos folket och inte hos härskaren. Idén om folksuveränitet var född och bland de första att använda ordet var den holländske kalvinisten Johannes Althusius i början av 1600-talet.

Samtidigt med denna förändring i synen på förhållandet mellan folk och härskare pågick också en revolution i sättet att se på folket. Djupast sett handlar begreppet folk om förhållandet mellan individ och kollektiv. Några hundra års idéutveckling kan i stark sammanfattning formuleras så att i medeltidens tankevärld definierades individen av kollektivet, medan den nya tidens genombrott innebar att det i stället är individerna som definierar kollektivet.

Under medeltiden betraktades samhällsordningen som given och konstant och varje människa hade sin förutbestämda ställning och roll i samhället. Med renässansens humanism kom uppfattningen att varje människa själv kan bestämma över sitt öde. Därmed väcktes den för framtiden så viktiga tanken att folket består av autonoma individer och att hela samhällsordningen borde vila på folkets vilja och samtycke.

De alltmer radikala tankarna på folkstyrelse rörde sig ännu inom en religiös ram. Utgångspunkten var att samhällsordningen var av Gud given, men tolkningarna av det kristna budskapet var många. Tiden för det moderna genombrottet var också religionskrigens tid. Idén om en rättvis samhällsordning går att spåra tillbaka till Bibeln, men problemet är att Bibeln innehåller flera och delvis motstridande rättviseteorier. Där finns å ena sidan en primitiv vedergällningsteori (»öga för öga, tand för tand»), men å andra sidan också ett kärleksbudskap (»slår någon dig på ena kinden, så vänd också fram den andra») och en förkunnelse om jämlikhet (»nu är ingen längre jude eller grek, slav eller fri, man eller kvinna»). Jesu förkunnelse om medmänsklighet och alla människors lika värde (»allt vad ni vill att människorna skall göra för er, det skall ni också göra för dem» och »du skall älska din nästa

som dig själv») har genom tiderna inspirerat dem som verkat för jämlikhetens och folkstyrelsens idéer. Ellen Key skrev exempelvis i sin bok om kvinnorörelsen (1909): »Det är betydelsefullt nog för kvinnans frigörelse att Jesus höjde *alla* människors personliga värde genom sin lära.»

Det går en särskilt stark förbindelse mellan humanism och protestantism. Martin Luthers uppgörelse med den katolska kyrkan gick inte minst ut på att ifrågasätta påvens och prästerskapets monopol på att uttolka det kristna budskapet. Människan är enligt den lutherska uppfattningen ensam inför Gud och är hänvisad till sitt eget samvete och sin personliga tro. Varje människa borde därför själv kunna läsa och förstå Bibeln. Detta Luthers påbud fick en genomgripande praktisk betydelse genom bibelöversättningar, boktryckerier, undervisning och läskunnighet. Och om nu den enskilde individen gavs frihet och förtroende att bilda sig en egen uppfattning om teologiska trosfrågor, så var steget inte långt att tillämpa samma sak i det världsliga livet.

Vid slutet av 1500-talet hade flera viktiga inslag i folksuveränitetsidén formulerats och börjat spridas över Europa. Människan kunde ta sitt öde i egna händer, rätten att utöva sin religion krävde individuell frihet och människor hade rätt att göra uppror mot orättfärdiga härskare. Under 1600-talet började idéerna konkretiseras och i vissa avseenden förverkligas, i exempelvis England och i de nordamerikanska kolonierna.

Folksuveränitetsidéerna vilade ännu på en naturrättslig grund. Människans rättigheter ansågs härstamma ur en högre, gudomlig rätt och varje härskare härledde ytterst sin makt från Gud: konungen regerade med Guds nåde. Så länge de religiösa buden medgav allmän samvetsfrihet och jämlikhet var naturrätten förenlig med kraven på folksuveränitet. Men snart såg den katolska kyrkan sin ställning hotad av de folkliga rörelserna och de många protestantiska kyrkorna var genom statsskyrkosystemet lierade med statsmakten.

Under 1700-talet kom kraven på frihet och självbestämmande i allt skarpare konflikt med den etablerade kyrkans anspråk på andlig överhöghet. Samhällstänkandet sekulariserades. Med upplysningen och franska revolutionen etablerades uppfattningen att den fria människan i kraft av sitt förnuft borde frigöra sig från statliga och kyrkliga bojor och själv skapa sina moralnormer och samhällsinstitutioner. Naturrättsliga föreställningar kom därmed att utmanas, men de försvann inte helt utan återkommer i ett antal nutida demokratidoktriner. Frågan om det finns rättsliga normer som är giltiga oberoende av mänskliga överväganden och beslut är alltjämt kontroversiell.

Folksuveränitetsdoktrinen fick sitt verkliga genombrott genom de franska och amerikanska revolutionerna. Folkstyrelsens idé förverkligades i nationell skala och genom konstitutionella instrument. Men kombinationen av folksuveränitet och konstitution har inte alltid uppfattats som harmonisk och problemfri. Konstitutioner kanaliserar folkviljan i ordnade former och medför därmed vissa begränsningar och inskränkningar av majoritetens handlingsmöjligheter. Spänningen mellan majoritetsstyrelse och konstitutionell styrelse är inbyggd i den moderna demokratin.

Folksuveränitetstankens formulering och förverkligande var bara ett steg i den demokratiska idéutvecklingen. Med 1800-talet, ideologiernas epok, tillfördes nya argument i debatten om folkstyrelsens innebörd.

Liberalismen betonade individens frihet att själv handla i enlighet med sina intressen. Demokratin ansågs ge alla samma möjligheter att påverka samhällets styrelse och demokrati skulle därmed ge de institutioner, som är bäst ägnade att skydda individernas intressen.

Konservatismen uppstod som en reaktion mot revolutionärernas och andra nytänkares försök att omstörta den gamla etablerade samhällsordningen. Demokratin accepterades först under stor tvekan och under förutsättning att det fanns garantier för en begränsad statsmakt, spärrar mot förhastade beslut och en ansvarsfull statsledning.

Socialismen ville omdana samhället för att uppnå större rättvisa och jämlikhet. Den socialistiska rörelsen byggde på kollektiv gemenskap, men frågan om den bästa taktiken för att nå dessa mål splittrade socialisterna i revolutionärer och reformister. Den demokratiska socialismen valde de fredliga reformernas väg och verkade inom det parlamentariska systemets ram.

Nationalismen strävade efter att staten skulle vila på en gemensam identitet och samhörighetskänsla. Nationsbyggandet förverkligades genom bland annat skolor, massmedier och politiska institutioner. I de länder där rikets försvar byggde på allmän värnplikt fick rösträttsrörelsen den sammanfattande parollen »en man, en röst, ett gevär».

Internationalismen gav också bidrag till demokratins idéutveckling genom att hävda åsikten att fredligt samarbete inte endast borde gälla för förhållandena inom staterna utan också mellan staterna. Mellanfolkliga organisationer skulle kunna ge demokratin en internationell dimension.

Denna kortfattade översikt över demokratins idéhistoria leder fram till en central slutsats: utvecklingen kännetecknas av mångfald. Demokratin har inte ett enda ursprung utan härleds från många olika källor. Demokratin kan inte reduceras till en enda tanke eller princip utan att utesluta viktiga delar av sitt idéhistoriska arv. Det faktum att demokratins idé innehåller flera olika tankeelement är ett betydelsefullt faktum som det finns all anledning att återkomma till.

Demokrati: en angelägenhet för västeuropeiska män?

I ett avseende kännetecknas demokratins idéhistoria av en utpräglad enhetlighet. Större delen av demokratins idévärld har formulerats av män inom den västliga kulturkretsen.

Frågan är om den bild som här tecknats av demokratiidéns historia är uttryck för patriarkal etnocentrism. Detta skulle kunna betyda två saker. En möjlig tolkning är att bilden är skev och bygger på ett fördomsfullt och konventionellt urval, vilket skulle kunna innebära att det finns viktiga bidrag som förbisetts. Den andra tolkningen är att historieskrivningen har ett tillräckligt brett perspektiv, men att den historiska verkligheten är sådan att demokratins idéer genom århundradena primärt formulerats av män inom den västeuropeiska kulturkretsen. Dessa två olika tolkningar behöver inte utesluta varandra.

När det gäller den manliga dominansen kan den första tolkningen inte utan

vidare avvisas. Den demokratiska idétraditionen, som den i dag allmänt uppfattas, är resultatet av generationers urval och tolkningar av ett gigantiskt historiskt material. Makten över historieskrivningen har vanligen återspeglat samhällets allmänna maktstruktur, vilket innebär att det varit män som kunnat sätta sin prägel på historieskrivningen. Nutida kvinnoforskning har kunnat lyfta fram kvinnliga tänkare som förträngts eller hamnat i glömska. Men även om historieskrivningen under senare tid kompletterats och blivit mer mångsidig kvarstår ändå huvudintrycket. Det är ett historiskt faktum att det politiska tänkandet genom tiderna kännetecknats av en kraftig mansdominans. Under vissa epoker kunde kvinnorna göra sig gällande i andra delar av samhällslivet, såsom inom 1700-talets litterära liv, men den politiska sfären förblev i allt väsentligt männens domän.

Det politiska tänkandet har inte bara utformats av män, utan också för män. Även om det finns betydande skillnader mellan olika filosofer och skilda epoker finns det ett genomgående tema i idéhistorien. Kvinnor betraktas specifikt som kvinnor, medan mannen bildar norm för den politiska människan. Medborgaren uppfattades ända in till sen tid som en man. Den allmänna och lika rösträtten innebar förvisso att män och kvinnor blev politiskt likställda. Men det politiska tänkandet ändras inte lika snabbt som rösträttsregler. Även efter det demokratiska genombrottet kvarstod många gånger som underförstådd utgångspunkt att mannen var viktigast, kvinnan mindre viktig.

Några av statsvetenskapens mest inflytelserika skrifter om demokrati tillkom omedelbart efter andra världskriget. Böcker av författare som Herbert Tingsten, Alf Ross och Jan-Magnus Jansson har lämnat många tunga bidrag till den nordiska demokratiförståelsen. Men ännu vid denna tidpunkt framstod kvinnornas politiska betydelse som ringa. Den kvinnliga rösträtten ansågs i praktiken ha spelat föga roll. »De förhoppningar och farhågor, som yppades vid den kvinnliga rösträttens införande, har visat sig ytterligt överdrivna», skriver Herbert Tingsten i *Demokratiens problem* (1945, s. 150). Alf Ross är av samma mening: »särskillnaden man–kvinna är icke politiskt betydelsefull i samma grad som en skillnad efter inkomstens storlek» (*Varför demokrati*, 1948, s. 157). Samma synpunkt återkom även senare, bland annat i en officiell svensk lärobok i samhällskunskap år 1957. Kvinnornas rösträtt betraktades närmast som en principfråga, eftersom kvinnorna inte ansågs företräda någon väsentlig åsiktsriktning bland medborgarna. Kvinnor hade nämligen visat sig rösta på ungefär samma sätt som män. Den politiska åsiktsbildningen hade följt sociala och ekonomiska skiljelinjer i högre grad än könsskillnader. Därför kunde exempelvis Schweiz betraktas som en demokrati, trots att landets kvinnor vid denna tidpunkt ännu saknade rösträtt.

Slutsatsen att den kvinnliga rösträtten i praktiken inte fick någon större politisk betydelse vilar emellertid på ett antal tvivelaktiga förutsättningar. Vid den aktuella tidpunkten dominerades partipolitik och medier av män. Kvinnor hade visserligen formellt blivit valbara, men ända fram till mitten av 1950-talet bestod riksdagen till över 90 procent av män. Makten över den politiska dagordningen utövades därför i praktiken främst av män. Flera av de frågor som numera anses vara av särskilt kvinnointresse var ännu osynliga. Statsvetare som Christina Bergqvist och Lena Wängnerud har visat att ökad kvinnorepresentation lett till att den offentliga po-

Tre nordiska klassiker

Åren efter andra världskriget och nazimens nederlag blev en tid av demokratisk självrannsakan. Varför hade den parlamentariska demokratin gått under i så många länder? Vad kunde demokratierna göra för att förhindra att katastrofen upprepades?
I Norden var det särskilt tre böcker som blev tongivande för demokratidebatten.

Herbert Tingsten (1945). *Demokratiens problem.*

Norstedts, Stockholm. Ny upplaga 1960.
»Tron på demokratien är icke en politisk åskådning i samma mening som exempelvis konservatism, liberalism och socialism. Den innebär en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, icke om de statliga beslutens innehåll och samhällets struktur. Den kan alltså betraktas som ett slags överideologi, i den meningen nämligen, att den är gemensam för skilda politiska åskådningar. Man är demokrati, men därjämte konservativ, liberal eller socialist.» (s. 45)
»Demokratiens centrala problem blir gemenskapens bevarande trots konflikterna.» (s. 133)
»Folkstyrelsen framstår fortfarande som ett historiskt experiment.» (s. 263)

Alf Ross (1948). *Varför demokrati?*

Tiden, Stockholm. Ny upplaga 2003. Danskt original: *Hvorfor demokrati?* (1946).
»I sista hand beror utgången på den makt de demokratiska idealen, vilka djupast sett alla bottnar i respekten för och den inre bundenheten med medmänniskan i varje individ, har över människornas sinnen.» (s. 345)
»Men ideal kan inte ensamma skapa en demokrati. Demokrati är ett rättsligt system, ingen morallära. ... Lika viktigt som det är att de högsta demokratiska idealen är levande, lika viktigt är det att de ständigt effektivt utformas i ett rättsligt system.» (s. 347)
»Kampen om demokratin försiggår således samtidigt på det moraliska, det rättsliga och det ekonomiska området.» (s. 349)

Jan-Magnus Jansson (1952). *Frihet och jämlikhet.*

En studie över den politiska demokratin. Söderströms, Helsingfors.
»Det är därför enligt min mening av stor praktisk betydelse att inse, att ordet 'frihet' inom demokratin har en snävt *teknisk* innebörd. Med detta sublima ord menar man ingenting annat än politiskt inflytande.» (s. 333, kursiv i original)
»Demokratins särdrag består i att den ger alla sina medborgare *samma rättsliga möjlighet att utöva politiskt inflytande*. Härmed är frihet och jämlikhet på ett olösligt sätt förenade; varje förskjutning i jämlikheten bestyder att vissa medborgares politiska frihet reduceras eller utplånas. Detta och ingenting annat är demokratins princip.» (s. 334, kursiv i original)

litiken har förändrats när det gäller frågor som arbetstid, barnomsorg, könshandel och våld mot kvinnor.

Demokratins idéutveckling har alltså dominerats av män och ett manligt perspektiv har länge varit förhärskande i sättet att se på politik. Frågan är nu om motsvarande gäller också för idéhistoriens västeuropeiska slagsida. Aristoteles, Locke, Rousseau, Kant och det stora flertalet av politikens stora filosofer verkade inom en geografiskt avgränsad del av världen. Bilden av politisk filosofi som en exklusivt europeisk angelägenhet är alltför ensidig. Det finns utomeuropeiska civilisationer som utvecklat originella idéer och institutioner när det gäller samhällets styrelse, vilket visas av assyriska, persiska, kinesiska, judiska, bysantinska, arabiska och andra exempel. Men det är ändå ett historiskt faktum att den moderna uppfattningen om demokrati, innebärande folksuveränitet förverkligad genom rättsstatens institutioner, utvecklades inom den europeiska kulturkretsen. Det utesluter inte att det tidvis varit fråga om en växelverkan, särskilt under skeden då Europa genom handel och erövringar stått i närmare kontakt med omvärlden. Impulser från andra kulturer har påverkat Europa, liksom europeiska demokratiidéer fungerat som förebilder för andra samhällen.

Om nu demokrati främst är ett europeiskt arv är frågan om Europas speciella erfarenheter har präglat demokratins idéer. I flera avseenden måste så sägas vara fallet. Den europeiska formen för stats- och nationsbyggnad har bildat utgångspunkten för den representativa demokratin med dess förening av allmän rösträtt, parlament och regeringsmakt. Religionsstriderna och längtan efter tolerans och religionsfrihet har präglat synen på mänskliga rättigheter. Maktdelningsteorier har influerats av konflikterna mellan konung och parlament. Exemplen kunde flerfaldigas.

Det är också ett historiskt faktum att den moderna demokratin tog fastare form under den tid då de europeiska kolonialväldena var som mest utbredda. Den amerikanska självständighetsförklaringen och franska revolutionens deklaration om de mänskliga rättigheterna formulerades just när ekonomin stimulerades av det inkomstbringande slaveriet. Den avgörande frågan blev om demokrati var förenligt med slaveri. Vissa av upplysningsfilosoferna hävdade konsekvent idén om lika rättigheter för alla: slaveri var därmed inte försvarligt och borde avskaffas. Några sökte efter en kompromiss: slaveri var inte godtagbart i Europa, men slaveri kunde accepteras i kolonierna eftersom afrikaner inte ansågs ha samma människovärde som européer. Det fanns också de som över huvud taget inte såg någon motsättning. En amerikansk tidning skrev år 1858: »Negro slavery is the foundation of liberty and the essence of democracy» (cit. i Næss 1956, s. 133).

Slaveri och kolonialism kom att sätta djupa spår, såväl i kolonier som i kolonialmakter. Territoriella gränser kunde dras utan hänsyn till lokala traditioner, vilket försvårade utvecklingen av nationella identiteter. Avkoloniseringen blev också en utdragen process som kom att prägla de nya nationernas styrelsemönster. Kampen för demokrati sammanföll med kampen för nationellt självbestämmande och vägen till folkstyrelse gick därför ofta via väpnade konflikter. Demokratins idé fick i dessa länder därför starka element av militant motstånd och befrielsekamp. Kolonialväldena hade dessutom olika metoder för att behärska och styra kolonierna. I efterhand visar jämförande analyser att demokratiska styrelseformer har utvecklats

mest gynnsamt i före detta brittiska kolonier. Det kan till dels bero på att invånarna i dessa kolonier gavs större intern självstyrelse än i exempelvis franska kolonier. Protestantiska missionärer initierade också bibelöversättningar till lokala språk och uppmuntrade läskunnighet.

Men bilden av kolonialismens historia och efterverkningar håller för närvarande på att ifrågasättas och revideras. Postkoloniala teorier ger alternativ till det slags historieskrivning som betraktar världen i västerlandets perspektiv av »vi» och »de andra». Strävan är att formulera teorier som tar större hänsyn till de speciella förutsättningarna i fragmenterade och konfliktfyllda samhällen som saknar starka institutioner. Det är ännu en öppen fråga hur en sådan postkolonial demokratiteori skulle kunna se ut.

Demokratins värdegrund

Svårigheten att definiera demokrati ligger i att å ena sidan precisera demokratins fasta kärna och å andra sidan acceptera att demokrati kan ta sig många olika praktiska uttryck. Erfarenheten visar att dagens demokratier uppvisar stora inbördes variationer, vilket talar för att länder som i framtiden demokratiseras kommer att ha delvis nya styrelseformer.

Men när det gäller demokrati finns det skäl att vara skeptisk mot en allt för långt driven kulturrelativism. Den allmänna uppfattningen att varje land själv måste få välja sin demokratiska modell kan dölja försök att inskränka demokratin. Rysslands ledare har, som försvar mot anklagelserna för rättsövergrepp i det egna landet, utvecklat en egen doktrin om »suverän demokrati». På motsvarande sätt har Kinas ledare presenterat en egen demokratiteori där »socialistisk politisk demokrati» är ett centralt koncept.

Det finns all anledning att vara misstänksam mot detta slags uttänjning av demokratibegreppet. De ryska och kinesiska demokratitolkningarna har det gemensamt att de inte utvidgar utan tvärtom inskränker mänskliga rättigheter, pressfrihet och medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av de styrande. Initiativet till dessa omdefinitioner av demokratibegreppet kommer också som regel från makthavare som skulle ha mycket att förlora på en verklig demokratisering.

Det finns tydliga och välformulerade dokument som preciserar demokratins grundsatser. Ett av de mest auktoritativa formulerades av de stats- och regeringschefer som samlades i Paris 1990, strax efter öststatskommunismens fall. Intressant nog togs initiativet till toppmötet av Sovjetunionens president Michail Gorbatjov. Parismötet innebar att frågor om styrelseskick, rättssystem och försvar inte längre enbart var varje lands interna angelägenhet.

Parisstadgan innehåller grundläggande principer om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstat. Demokratins grundval är respekten för människan och rättsstaten. Parisstadgan formulerar ett antal grundläggande rättigheter, såsom tanke-, samvets-, religions- och trosfrihet, yttrandefrihet, föreningsfrihet, rörelsefrihet och rättssäkerhet. Stadgan innehåller också skydd för nationella minoriteters identitet.

Demokratin utgår från en alldeles bestämd människosyn. Detta humanistiska

Ur Parisstadgan 1990

Vi förbinder oss att bygga upp, befästa och stärka demokratin som det enda styrelseskicket för våra nationer.I denna vår strävan kommer vi att stå fast vid följande.

Mänskliga rättigheter och grundläggande friheter tillkommer alla människor från födseln, de är oförytterliga och garanterade i lag. Det är en regerings främsta plikt att skydda och främja dem. Respekten för dem utgör ett väsentligt skydd mot en övermäktig stat. Att iaktta dessa rättigheter och friheter och att till fullo utöva dem utgör själva grunden för frihet, rättvisa och fred.

Ett demokratiskt styrelseskick grundar sig på folkets vilja, vilken regelbundet kommer till uttryck i fria och rättvisa val. Demokratins fundament utgörs av respekten för människan och rättsstaten. Demokratin utgör det bästa skyddet för yttrandefrihet, för tolerans av alla grupper i samhället och för lika möjligheter för envar.

Demokratin, som till sitt väsen är representativ och pluralistisk, medför ansvar inför valmanskåren, en förpliktelse för myndigheterna att följa lagen och en opartisk rättskipning. Ingen står över lagen.

Vi bekräftar att
- varje människa utan åtskillnad har rätt till tanke-, samvets-, religions- och trosfrihet,
- yttrandefrihet,
- föreningsfrihet och frihet att delta i fredliga sammankomster,
- rörelsefrihet;

ingen kommer att
- utsättas för godtycklig arrestering eller annat godtyckligt frihetsberövande, utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning;

var och en också har rätt att
- känna till sina rättigheter och att handla utifrån dem,
- delta i fria och rättvisa val,
- få en rättvis och offentlig rättegång vid åtal för lagöverträdelse,
- äga egendom ensam eller tillsammans med andra och utöva egen företagsamhet,
- åtnjuta sina ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Vi bekräftar att de nationella minoriteternas etniska, kulturella, språkliga och religiösa identitet kommer att skyddas och personer som tillhör nationella minoriteter har rätt att fritt ge uttryck för, bevara och utveckla denna identitet utan någon som helst åtskillnad och med full likhet inför lagen.

Vi kommer att säkerställa att var och en, på det nationella eller internationella planet, får tillgång till effektiva rättsmedel mot varje kränkning av sina rättigheter. Full respekt för dessa regler är den grund på vilken vi skall söka bygga det nya Europa. Våra stater kommer att samarbeta och stödja varandra i syfte att göra de demokratiska framstegen oåterkalleliga.

Källa: Charter of Paris for a New Europe, Paris 19-21 november 1990, OSSE, dåvarande ESK.

ideal bildar demokratins moraliska grund och har bland annat formulerats av Demokratiutredningen (SOU 2000:1, s. 19):

- Varje människa har lika värde: varje människa har samma värde som alla andra.
- Varje människa har ett unikt värde: varje människa är oersättlig som person.
- Varje människa har ett egenvärde: ingen är någonsin enbart ett medel för något annat eller någon annan.

Liknande formuleringar återfinns också i andra officiella dokument. Det svenska statsskickets grunder, såsom de anges i regeringsformen, innebär bland annat »respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet». Skollagen stadgar att »verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.» Enligt målen ska skolan i sin undervisning i samhällskunskap »sträva efter att eleven omfattar och praktiserar demokratins värdegrund». Enligt högskoleförordningen kräver lärarexamen också en förmåga att »förmedla och förankra samhällets och demokratins värdegrund».

Att definiera demokrati med utgångspunkt i en grundläggande moralnorm är nödvändigt, men inte tillräckligt. Demokrati är inte bara en livshållning utan också en form för praktiskt samarbete, konfliktlösning och beslutsfattande. Demokrati förutsätter både värderingar och institutioner, såväl moralnormer som rättsnormer. Vissa demokratidefinitioner, särskilt statsvetares, kan kritiseras för att de ensidigt upprätthåller sig vid beslutsfattandets tekniska sidor. Andra demokratidefinitioner, särskilt pedagogers, kan kritiseras för att de stannar vid värderingar och försummar politiska realiteter.

Det har visserligen gjorts försök att komma åt folkstyrelsens kärna genom att reducera demokrati till ett enda värde, men erfarenheten visar att sådana förenklingar tenderar att bli alltför långtgående. Viktiga inslag i demokratins idévärld riskerar då att försvinna. Demokrati måste i stället förstås som ett komplex av flera olika värden.

Frihet och jämlikhet

Frihet, jämlikhet, broderskap – *liberté, égalité, fraternité* – blev inte bara franska revolutionens slagord, och sedermera en av republiken Frankrikes officiella symboler, utan har använts som en samlande paroll för demokratins idé i mer än två århundraden. Frihet: rätten att handla efter eget samvete så länge det inte skadar någon annan. Jämlikhet: alla föds med lika rättigheter och är lika inför lagen, inga officiella ämbeten ska tillsättas efter börd. Broderskap: gör mot andra så som du vill att de ska göra mot dig, du ska älska din nästa som dig själv.

Demokratins värdegrund kan ses som en syntes av dessa tre principer. I visst avseende utgör de varandras förutsättningar och de kan ömsesidigt förstärka varandra. Frihet förutsätter jämlikhet i meningen lika rättigheter. Broderskap, i betydelsen solidaritet, förutsätter frihet, möjligheten att handla efter egen övertygelse. Också broderskap och jämlikhet kan bilda en harmonisk enhet.

Men det finns också ett antal latenta konflikter i triangeln frihet, jämlikhet, broderskap. Frihet och broderskap kan exempelvis stå i motsättning till varandra, särskilt om frihet uppfattas som rätten att få vara i fred. Förhållandet mellan frihet och broderskap blir då en variant på spänningen mellan individcentrerad och samhällscentrerad demokratisyn. Och konflikten mellan frihet och jämlikhet är mycket omstridd i demokratidebatten, särskilt som båda begreppen kan ha delvis olika betydelser.

Jämlikhet som ett av demokratins grundläggande värden har varit ett tema hos många av dem som tänkt och skrivit om demokratins innebörd, både hos demokratins anhängare och hos dess motståndare. En av de mest berömda och mest inflytelserika böcker som någonsin skrivits om demokratin har just jämlikheten som huvudämne. Den franske aristokraten Alexis de Tocqueville reste under 1830-talet i Förenta staterna för att studera amerikanska fängelser. Men det var hans observationer av den framväxande demokratin som väckte störst uppmärksamhet.

Bland alla de nya företeelserna var det en som gjorde allra starkast intryck på Tocqueville, nämligen »jämlikheten i levnadsvillkor». Om hans bedömning var helt korrekt i alla avseenden kan här lämnas därhän; det budskap som han förmedlade till den europeiska opinionen var att utvecklingen dag för dag gick mot en utjämning av levnadsvillkoren och att samma demokrati som rådde i det amerikanska samhället var på väg att snabbt erövra makten även i Europa. För Tocqueville var demokrati och jämlikhet i stort sett samma sak.

Boken *Om demokratin i Amerika* (den första svenska översättningen hette *Om folkväldet i Amerika*) har främst karaktären av en observerande reserapport. Men Tocqueville reflekterar också över demokratins fördelar och nackdelar. På en punkt kunde han lugna sina landsmän som fruktade att demokratin skulle upplösa samhället i dess beståndsdelar. Det visar sig nu att demokratin har en självdisciplinerande verkan. Folket inser att för att komma i åtnjutande av samhällets goda, så måste man också ta på sig en del av dess bördor. Medborgarnas fria samverkan kan därför ersätta aristokraternas makt och staten behöver därför inte vara hotad.

Den stora faran med demokratin var för Tocqueville risken för majoritetsförtryck, en ny typ av tyranni och despoti. Demokratins statsmakt är odelad, beskyddande och allsmäktig och den väljs av medborgarna. Var och en finner sig i att slås i bojor, därför att det är folket självt som håller i kedjan. I detta system lämnar medborgarna sin beroendeställning för en kort stund, den tid som det tar dem att utse sin härskare. Därefter återgår de till sin ofrihet. Demokratins utjämning tyranniserar inte, den hämmar, undertrycker, försvagar, släcker, fördummar och förvandlar till slut varje nation till en hjord av skygga och idoga djur, vilkas herde är staten. Dagens människor är rov för två motsatta lidelser, skriver Tocqueville. De känner behovet att ledas, men även längtan att bli fria.

Förhållandet mellan frihet och jämlikhet kan alltså ibland uppfattas som helt harmoniskt, ibland som starkt konfliktfyllt. Den närmare relationen beror givetvis på vilken betydelse som man lägger in i begreppen. Frihet och jämlikhet går att förena om man med jämlikhet avser lika rättigheter och likhet inför lagen. Författare som Hans Kelsen och Jan-Magnus Jansson har påpekat att demokratins särdrag består i att den ger alla sina medborgare samma rättsliga möjlighet att utöva politiskt inflytande. Därmed blir frihet och jämlikhet oupplösligt förenade.

Men om jämlikhet också avser ekonomisk och social utjämning är det inte längre givet att frihet och jämlikhet går att förena lika harmoniskt. Visserligen kan man göra gällande att ett demokratiskt system bygger på ett antal yttre förutsättningar, däribland ett visst mått av social och kulturell gemenskap och en viss likhet i levnadsvillkor. Men ju längre likhetskraven drivs, desto mer aktualiseras spänningen mellan en individorienterad och en samhällsorienterad demokratiuppfattning. En radikal utjämningspolitik hamnar förr eller senare i konflikt med kraven på individuell frihet.

Den långa debatten om förhållandet mellan frihet och jämlikhet har tagit en ny vändning genom den rättviseteori som formulerats av den amerikanske filosofen John Rawls, framför allt genom boken *A Theory of Justice* som utkom 1971. En första princip säger att alla personer ska åtnjuta vissa grundläggande fri- och rättigheter, såsom rösträtt, valbarhet, yttrandefrihet och skydd mot godtyckliga frihetsberövanden. En andra princip gäller individernas skäliga möjligheter att få utveckla sina talanger och kunna förkovra sig, vilket ställer krav på samhällets utbildningsinstitutioner. Ytterligare en princip, differensprincipen, innebär att ojämn fördelning av ekonomiska och andra resurser kan accepteras, men endast under villkoret att en sådan ojämlikhet gynnar situationen för de sämst ställda i samhället. Rawls diskuterar också det inbördes förhållandet mellan principerna. När ett samhälle nått en viss ekonomisk nivå bör exempelvis frihetsprincipen alltid ges prioritet.

John Rawls utvecklade också en metod för hur ett samhälle borde gå tillväga för att införa en rättvis ordning. Med en variant av kontraktsteori tänker sig Rawls att medborgarna samlas för att komma överens om samhällets grundläggande principer. I denna ursprungssituation, *original position*, är det emellertid osannolikt att människor med olika intressen och värderingar skulle kunna enas. Därför borde diskussionen äga rum under okunnighetens slöja, *veil of ignorance*, där varje individ saknar kunskap om sin egen position och endast ser till samhällets gemensamma bästa. Med en sådan opartisk blick förutsätter Rawls att deltagarna väljer rättvisans princip, eftersom denna gynnar alla utan att missgynna någon.

Med sin rättviseteori har Rawls gett viktiga bidrag till demokratidebatten. Metoden med en förutsättningslös diskussion under okunnighetens slöja kan ses som en modell för hur konstitutionella reformer borde diskuteras för att undvika att kortsiktiga särintressen bestämmer grundlagens utformning. Rawls har också löst upp ett antal knutar i debatten om förhållandet mellan frihet och jämlikhet. Man kan tolka Rawls som att det finns två slag av jämlikhet. Demokratin kräver en absolut likhet mellan medborgarna när det gäller frihetens princip: ingen person får diskrimineras eller utestängas från sina grundläggande fri- och rättigheter. Men när det gäller fördelning av ekonomiska och andra resurser kan jämlikhet betraktas som ett relativt krav. Samhället kan acceptera att några medborgare är rikare än andra, under förutsättning att rikedomen används för att öka samhällets totala välstånd och att förbättra situationen för de allra sämst ställda. Rawls visar därmed att kravet på jämlikhet inte behöver leda till ett statiskt samhälle utan är förenligt med det öppna samhällets dynamiska karaktär.

Negativ och positiv frihet

Diskussionen om frihetens betydelse för demokratin handlar sålunda om hur kravet på frihet ska vägas mot andra principer, exempelvis ordning och jämlikhet. Men det finns också en inre spänning inom själva begreppet frihet.

Det finns inget nödvändigt samband mellan individuell frihet och demokratisk styrelse, skriver filosofen Isaiah Berlin i sin uppsats om två frihetsbegrepp. Berlin argumenterar för värdet av vad han kallar negativ frihet (frihet från), men han är mycket skeptisk till positiv frihet (frihet till).

Negativ frihet definierar en sfär av individuell frihet. Frihet i denna betydelse handlar om det område som tillåter samhällets medlemmar att göra vad de vill, utan inblandning av andra. Idéhistoriskt har denna tanke fått en särskilt pregnant formulering av John Stuart Mill i sin traktat om friheten. Tanke- och yttrandefriheten försvaras med argumentet att det är skadligt att förbjuda yttrandet av vissa åsikter. Frihet innebär att var och en tillåts att på eget sätt fullfölja sitt eget bästa, så länge de inte kränker andras frihet. När det blott är fråga om individen själv bör den individuella självständigheten ha fritt spelrum.

Positiv frihet betyder självstyrelse. Denna betydelse av frihet innebär att kunna bestämma att göra det ena snarare än det andra. Denna innebörd härrör ur individens önskan att vara sin egen herre. Människan vill vara ett subjekt, inte ett objekt, och vara medveten om sig själv som tänkande och aktiv varelse som tar ansvar för sina val. I den politiska idéhistorien är det framför allt Rousseau och jakobinerna under franska revolutionen som illustrerar detta positiva frihetsbegrepp.

Dessa två frihetsbegrepp är enligt Berlin principiellt olika. Frågan »Vem styr mig?» är logiskt skild från frågan »I hur stor utsträckning lägger sig staten i mina förehavanden?». Visserligen kan det finnas ett faktiskt samband; ett självstyrande samhälle, det vill säga med positiv frihet, kan tillförsäkra sina medlemmar individuell, negativ, frihet. Men enligt Berlin har de två frihetsbegreppen utvecklats i skilda riktningar, tills de slutligen råkat i direkt konflikt. Den positiva frihetens betoning på självherravälde har med tiden identifierats med förnuftet, en högre natur och ett verkligt, idealt jag. Detta verkliga jag har kommit att uppfattas som något mer omfattande än individen, som en social helhet av vilken individen är en del. Det blir då kollektivet som är bärare av medlemmarnas sanna jag. Därmed hamnar den positiva friheten i konflikt med den negativa.

Tanken att skilja mellan två slags frihet fanns även hos liberala tänkare före Isaiah Berlin. Den tyske filosofen Wilhelm von Humboldt författade 1792 en skrift som försökte dra upp gränserna för statens verksamhet. Staten bör inrikta sig på att förhindra det onda, inte på att själv försöka åstadkomma det goda. Benjamin Constants diskussion om förhållandet mellan den gamla och den nya friheten är del av samma debatt. Denna åtskillnad mellan en äldre form av positiv frihet och ett modernt slag av negativ frihet är alltjämt vanligt förekommande, men den är inte oomstridd. Berlins slutsats att positiv frihet måste sluta i kollektivt förtryck har ifrågasatts, inte som en tänkbar möjlighet, men som ett påstående att positiv frihet alltid måste vara oförenlig med negativ frihet. Den liberala demokratin kan tvärtom ses som ett försök att förena de två slagen av frihet, folksuveränitetens självstyrelse och rättsstatens skydd för den individuella friheten.

Distinktionen mellan negativ och positiv frihet har även kritiserats från teoretiska utgångspunkter. Det behöver inte röra sig om två fundamentalt skilda fenomen, utan om olika aspekter av ett och samma frihetsbegrepp. De som förespråkar negativ frihet uppmärksammar *förekomsten* av sådant som kan göra en person ofri, medan den positiva frihetens anhängare pekar på att också *frånvaro* av någonting kan medföra ofrihet.

Av folket, genom folket, för folket

Ett av de mest åberopade sätten att formulera demokratins värdegrund utgår från en tredelning: demokrati är styrelse av folket, genom folket och för folket. Denna tanke förekommer i skilda varianter, men den formulering som blivit mest berömd är Abraham Lincolns.

Slaget vid Gettysburg i södra Pennsylvania sommaren 1863 fick varaktig betydelse. Nordsidan vann där en avgörande seger i det amerikanska inbördeskriget. Det mänskliga offret blev fruktansvärt, med tusentals döda på båda sidorna. Några månader efter slaget invigdes en soldatkyrkogård. Huvudtalare vid ceremonin var kongressledamoten Edward Everett, som höll en två timmar lång oration, som få numera minns. President Abraham Lincoln skulle därefter officiellt förklara kyrkogården invigd. Hans anförande varade i drygt två minuter och har gått till historien som en av den politiska talekonstens stora klassiker.

Lincoln inleder med att påminna om självständighetsförklaringen 1776 och dess grundsats att alla människor skapats lika. Därefter frågar sig Lincoln om Förenta Staterna har någon framtid efter inbördeskriget. Människor har dött på detta slagfält för att nationen ska kunna leva vidare. Slutligen manar Lincoln sina samtida att hänge sig åt den sak som de fallna stupat för, så att de inte dött förgäves. Uppgiften är att friheten ska födas på nytt och att styrelse av folket, genom folket, för folket inte ska försvinna från jorden (»that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth»). Talet gav en alldeles bestämd innebörd åt självständighetsförklaringen. Genom att lyfta fram folksuveräniteten och principen om alla människors lika värde som konstitutionens överordnade normer kom Lincoln att bestämma eftervärldens tolkning av det amerikanska statsskickets grunder.

Även om Lincolns tal inte innehöll själva ordet »democracy» har formuleringen om styrelse »of the people, by the people, for the people» ofta kommit att åberopas som en kortformel för demokrati. Den världsomspännande kartläggning av demokratibegreppet som Arne Næss och hans medarbetare genomförde för Unesco i början av 1950-talet utmynnade just i konstaterandet att »the Lincoln formula» var det närmaste man kom en allmän samstämmighet kring demokratins kärna.

Också för svensk statsvetenskaplig forskning har talet i Gettysburg bildat utgångspunkt för bestämningen av demokratins innebörd. De svenska kommunalforskarna har knutit an direkt till Abraham Lincolns tredelning. En hänvisning till Lincoln återfinns också i en rapport från SNS Demokratiråd, som behandlade förslaget till ett nytt konstitutionellt fördrag för Europeiska unionen. Frågan var hur de framlagda reformförslagen skulle påverka demokratin. Några av förslagen

hade syftet att stärka den representativa demokratin, att åstadkomma en styrelse *av* folket, dels via Europaparlamentet och dels via de nationella parlamenten. Andra åtgärder var ägnade att genom oavhängiga institutioner, såsom EU-kommissionen, åstadkomma en bättre styrning *för* folket genom expertis, trovärdighet och förutsebarhet. Slutligen fanns också idéer om att med bättre deltagandemöjligheter, exempelvis genom öppenhet, nätverk och medborgarinitiativ, få till stånd en styrelse *genom* folket.

Demokrati, rättssäkerhet, effektivitet

År 2000 antog den socialdemokratiska regeringen ett handlingsprogram med målet om en offentlig förvaltning i demokratins tjänst. Detta program slog fast att allt arbete i statsförvaltningen ska ske med utgångspunkt i de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. De krav som *demokratin* ställer innebär att förvaltningen ska fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som fattats av riksdag och regering. Kraven på *rättssäkerhet* innebär att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda har möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Kravet på *effektivitet* innebär att förvaltningen ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta ska ske kostnadseffektivt. Den borgerliga regering som tillträdde efter valet 2006 formulerade de förvaltningspolitiska målen på snarlikt sätt. Svensk statsförvaltning ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad.

Tre krav på ett demokratiskt samhälle. De tre kraven på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet ligger alltså till grund för den officiella förvaltningspolitiken och har dessutom bildat utgångspunkt för samhällsvetenskapliga undersökningar av demokratins kvalitet. De demokratiindikatorer som utvecklats av SNS Demokratiråd för att undersöka demokratins kvalitet utgår från dessa tre grundkrav.

Medborgarstyrelse är det krav som följer av folksuveränitetsprincipen. I en demokrati ska de politiska besluten vara uttryck för medborgarnas önskemål. Individer kan ha olika intressen, smak, begåvning och inkomst, men demokratin innebär att alla har lika rätt att delta i besluten om samhällets gemensamma angelägenheter. Folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Det måste därför finnas ett offentligt rum med plats för information, debatt och kritik. Medborgarna måste också ha möjligheter att effektivt kunna delta för att påverka sin egen och sitt samhälles framtid. Medborgarskap grundas på en förening av rättigheter och skyldigheter; därför ställer demokratin krav på tolerans och respekt för oliktänkande.

Rättsstaten är uttryck för idén att den offentliga makten är bunden och tydligt avgränsad. Medborgaren är gentemot det allmänna tillförsäkrad ett antal grundläggande fri- och rättigheter. En individ som anser att någon rättighet har kränkts äger rätt att få sin sak prövad av en självständig domstol. Rättsstaten innehåller också kravet på rättssäkerhet. Den offentliga makten utövas under lagarna. Rättsstaten innebär också att den offentliga sektorn är indelad i olika organ med tydliga mandat. En del myndigheter har uppgiften att kontrollera och granska andra offentliga organ.

En fungerande demokrati måste också ha *handlingskraft*. Medborgarnas önskningar omsätts via formella beslut till praktisk verklighet genom olika former av

förvaltning och myndighetsutövning. Det politiska systemet måste förfoga över ekonomiska och andra slags resurser. Demokratin kräver också beslutsförmåga, inte minst procedurer och institutioner som sammanjämkar olika intressen och krav till tydliga beslut. De folkvalda politikerna måste också ha en effektiv och professionell organisation, som kan skaffa fram ett hållbart beslutsunderlag och som kan verkställa de demokratiskt fattade besluten.

Betydelsen av att laborera med tre demokratielement visar sig särskilt vid tillfällen då förenklingar riskerar att ta överhanden. Politiker och statsvetare har en tendens att ensidigt se till majoritetens möjligheter att genomdriva sin vilja. Jurister har en benägenhet att renodla rättsstatens perspektiv och därmed bortse från att rätten ingår i ett politiskt sammanhang där syftet ytterst är att genomdriva kollektivt fattade beslut. Företagare och ekonomer begränsar ofta synfältet till handlingskraft och möjligheten att finna effektiva lösningar.

Tredelningen kan användas för att nyansera debatter som nöjer sig med att uppställa konflikter mellan två värden och negligerar det tredje. Emellanåt skildras politikens problem som en konflikt mellan medborgarstyrelse och rättsstat. Man riskerar då att förbise att den offentliga sektorn inte bara har i uppgift att spegla medborgaropinioner och att tillämpa lagen korrekt utan också att åstadkomma praktiska resultat. På motsvarande sätt kan man komplettera analyser som begränsar sig till motsatsställningen mellan medborgarstyrelse och handlingskraft, liksom polariseringen mellan rättsstat och handlingskraft.

Värdekonflikter. Att man kan uppställa medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft som krav på ett demokratiskt system är en sak. Men frågan är nu om dessa tre krav förhåller sig till varandra. Är exempelvis en rättsstat alltid demokratisk? Eller kan en perfekt fungerande rättsstat aldrig vara demokratisk?

Många samhällen i historien har varken varit demokratiska eller uppfyllt rättsstatens krav. Den historiska utvecklingen under de senaste århundradena innebär att fler och fler länder tagit steg i riktning mot både demokrati och rättsstat. Dessa båda tendenser har i vissa avseenden förstärkt varandra. Kraven på lika rättigheter och likabehandling har kunnat understödjas med såväl demokratiska som rättsliga argument. Frågan är om de två kraven alltid kan förenas harmoniskt. Av samhällsdebatten kan man många gånger få intrycket att de två kraven är oförenliga. Förhållandet mellan demokrati och rättsstat, mellan politik och juridik, kan ibland framställas som ett nollsummespel, som en kamp mellan politiker och domstolar.

Rättsstat utan demokrati är både en teoretisk möjlighet och ett historiskt faktum. Flera av Europas konstitutionella monarkier under 1800-talet hade relativt välfungerande rättssystem, men saknade ännu allmän rösträtt. Demokrati utan rättsstat har aldrig funnits och kan svårligen tänkas. En fungerande folkstyrelse i större skala kräver en rättslig ram i form av grundläggande rättigheter, formaliserade beslutsprocedurer och möjlighet att utkräva ansvar av de förtroendevalda. Kombinationen av folksuveränitet och rättsstat är i själva verket själva essensen av den konstitutionella demokratin. Att denna kombination är teoretiskt möjlig innebär självfallet inte att den alltid är praktiskt enkel att förverkliga.

Sambandet mellan demokrati och handlingskraft är heller inte entydigt. Visserligen kan man finna exempel på relativt effektiva diktaturer lika väl som ineffektiva de-

mokratier. Och ännu enklare är att räkna upp stater som varken är demokratiska eller effektiva. Men hur demokrati och effektivitet kan förenas är inte helt uppenbart.

När Demokratirådet tog med handlingskraft bland kraven på ett demokratiskt system var det med uttryckliga reservationer. I den politiska idéhistorien är det framför allt antidemokratiska rörelser och tänkare som förknippas med handlingskraft. När man talar om handlingskraft i samband med demokrati är det under den viktiga förutsättningen att effektiviteten inte får nås på majoritetsstyrelsens bekostnad. Den politiska handlingskraft som det här är fråga om avser medborgarnas förmåga att genom kollektivt agerande under demokratiska former förverkliga gemensamma mål.

Demokrati som process

Denna översikt över de grundläggande värderingar som förknippats med demokratin gör inga anspråk på att vara fullständig men har ändå visat att demokratins idévärld bildar ett tankesystem med flera olika element.

Dilemman

Åtskilliga av demokratins grundläggande värderingar är fullt förenliga och kan till och med förstärka varandra. Men det är ofrånkomligt att det i ett system med så många olika värden och principer måste komma till motsättningar och konflikter.

Demokratins värdekonflikter har delvis olika karaktär. En del kan hänföras till vad som inom filosofin betecknas som logiska motsättningar. Andra liknar de filosofiska paradoxer som allt sedan antiken fascinerat dem som dissekerat det mänskliga tänkandet. En del av demokratins motsättningar har prägeln av intressekonflikter, där olika hänsyn kan vägas mot varandra. Ibland står olika typer av normer mot varandra. Vissa normer kan vara absoluta och sätta upp fixa gränser, andra har karaktären av avvägningsnormer och ger utrymme för nyttokalkyler. Den som vill dela in handlingsregler i övertygelseetik och ansvarsetik finner exempel på båda i demokratins samling av idéer. Som sammanfattning för alla dessa slags konflikter väljs här benämningen dilemman.

Ett av demokratins dilemman består av spänningen mellan idé och verklighet, mellan demokratin som normativt ideal och demokratin som praktisk beslutsteknik. Demokratidebatten utspelas i detta spänningsfält mellan utopi och anpassning. Det finns gott om debattinlägg som svävar bort i den perfekta folkstyrelsens utopi och förbiser att demokratin också består av institutioner som ska kunna fatta och genomföra beslut. Det finns minst lika många bidrag som är snävt inriktade på dagspolitikens realiteter och glömmer att demokratin vägleds av en dröm om det goda samhället.

Demokratin innehåller också en spänning mellan individ och kollektiv, mellan en individcentrerad och en samhällscentrerad demokratisyn. Ett demokratiskt samhälle ska ge plats för fria och självständiga individer och samtidigt svara för en gemensam samhällsordning. De politiska idéernas historia handlar om denna spänning mellan frihet och ordning.

Uttrycket »liberal demokrati» förekommer ofta som beteckning på dagens form av representativt statsskick, men denna styrelseform innehåller två olika element, ett som är ägnat att främja folksuveränitetens och majoritetens vilja, ett annat som syftar till att begränsa statsmakten och skydda medborgarnas rättigheter.

Frihet och jämlikhet kan vara förenliga, särskilt om de båda begreppen definieras så att de är logiskt avhängiga av varandra. Men i många fall kommer konflikten mellan individorienterade och samhällsorienterade värderingar att återspeglas just i meningsmotsättningar kring avvägningen mellan personlig frihet och solidarisk gemenskap.

Frihetsbegreppet innehåller i sig ett antal dilemman. Uppdelningen mellan negativ och positiv frihet har visserligen ifrågasatts på logiska grunder, men det hindrar inte att demokratidebatten pendlar just mellan dessa två poler. Några betonar friheten *från* staten, andra markerar friheten *till* självbestämmande.

Även om autonomibegreppet kan lösa upp en del av de motsättningar som funnits i debatten, så leder även autonomi till ett antal dilemman. En sådan spänning gäller avvägningen mellan personlig och kollektiv autonomi. I ett samhälle med många självstyrande grupper uppkommer också autonomikonflikter mellan de olika kollektiven.

En del försök att precisera demokratins värdegrunder bygger på ett slags tredelning. Abraham Lincolns formulering om styrelse av folket, genom folket, för folket leder till inbördes spänningar. Förvaltningspolitikens och Demokratirådets indelning i medborgarstyrelse, rättsstat och effektivitet har också ett inbyggt trilemma. Majoritetsprincipen kan komma i konflikt mellan rättsstatens värn av individer och minoriteter. Medborgarstyrelsens krav på förankring och eftertänksamma beslut kan gå ut över effektiviteten. Rättsstatens formaliserade procedurer kan hämma handlingskraften. Slutligen finns i det stora upplysningsprojektet det grundläggande dilemmat mellan humanism och rationalitet.

Så många dilemman, så många tänkbara konflikter. En metod att hantera alla dessa dilemman är att drastiskt reducera demokratin till ett enda värde. Frågan är bara vilket av alla värdena och därmed blir frågan vilka övriga värden som inte längre skulle anses tillhöra demokratin. Individualitet utan gemenskap? Gemenskap utan individualitet? Valfrihet utan gemenskap, eller vice versa? Denna utväg erbjuder ingen lösning. Demokrati omdefinierad till ett enda värde skulle upphäva sig själv. Den som säger ja till demokratin är dömd att leva med dilemman. Det är därför som fundamentalism och demokrati aldrig trivs ihop.

Isaiah Berlin har bidragit till demokratins filosofi inte bara genom att stimulera diskussionen om frihetsbegreppet utan också genom att argumentera för värdepluralism. Polemiken riktas mot uppfattningen att det bara finns ett enda svar på värdefrågor. En sådan moralisk monism utgör grogrund för auktoritära regimer och politisk diktatur. Människan måste acceptera att man i livet ställs inför val mellan två lika goda som oförenliga alternativ. Människans värld består av konflikter, meningsmotsättningar och dilemman. En av Isaiah Berlins boktitlar bygger på Immanuel Kants formulering att av det sneda virke som människan är byggd av kan det inte timras något helt rakt. Berlins plädering för värdepluralism öppnar ett svårlöst dilemma, eftersom det finns en spänning mellan värdepluralism och frihet. I sin

extrema form leder värdepluralism till total relativism och gör det därmed omöjligt att skilja frihet från förtryck. Försvaret för universella fri- och rättigheter innebär att frihetens princip överordnas andra värden och principen står därför delvis i strid med värdepluralismen. Problemet med demokratins inneboende dilemman accentueras när värden inte är helt jämförbara.

Dialog

Tanken att demokrati är ett sätt att hantera värdekonflikter var vägledande för den allra första av Demokratirådets rapporter, som fick titeln *Demokrati som dialog*. Utgångspunkten var att det inte finns någon enkel princip som ger lösningen på demokratins dilemman. Demokratin erbjuder i stället samtalets metod. Ytterst handlar demokratin om att föra ett samtal myndiga medborgare emellan utan att behöva nå fram till någon slutgiltig sanning. I detta avseende måste demokratin alltid vara ett ofullbordat projekt.

I den demokratiska processen fyller därför dialog och samtal en helt avgörande uppgift. Demokratirådet hänvisade till forskning som visar att när frågor förs upp från det privata till en offentlig diskussion, så tenderar argumenten att bli mer allmängiltiga. Den offentliga dialogen förändrar deltagarnas preferenser, från egoistiska, fördomsfulla och partiska till mer etiskt övervägda argument. Vissa argument tål inte offentlighetens ljus. Den offentliga dialogen bidrar till att tvätta preferenserna. Om man ger deltagarna möjlighet till kommunikation och samtal, ökar viljan att se till det gemensamma bästa i stället för det snäva egenintresset.

Den allmänna tanken om dialogens och samtalets betydelse för demokratin har utvecklats i olika riktningar och i dag används inom statskunskapen samlingsbeteckningen »deliberativ demokrati», *deliberative democracy*. Vissa av dessa teorier är främst inriktade på att utveckla speciella tekniker för att stimulera medborgarnas delaktighet i politiska beslutsprocesser och kommer att behandlas senare i denna bok. Andra har ett mer generellt syfte och behandlar samtalets och den fria debattens fundamentala roll i den demokratiska processen.

En förgrundsfigur i pläderingarna till förmån för samtalsdemokrati är den tyske samhällsfilosofen Jürgen Habermas. Han kontrasterar sin tanke mot två andra demokratimodeller, som han benämner den liberala och den republikanska. Motsatsparet är nära besläktat med uppdelningen mellan individcentrerad och samhällscentrerad demokratisyn. Habermas betecknar sin egen diskursteori som ett mellanting mellan dessa modeller. Den har starkare normativa inslag än den liberala modellen, men svagare normativa inslag än den republikanska. Detta slags diskursdemokrati är ett uttryck för Habermas idé om »kommunikativt handlande». Habermas menar att det borgerliga samhällets offentliga sfär är hotad. Mot denna utveckling ställer Habermas sin utopi om det ideala samtalets situation. Därmed hägrar en frihetlig politisk kommunikation och en upplyst politisk samfällighet. Samtalsdemokratin befrämjar meningsbildande sammanslutningar som skapas och återskapas spontant. Habermas teori är främst inriktad på att ordna de yttre förutsättningarna för en rationell diskussion. Deltagarna förutsätts vara överens om exempelvis debattregler och strävan efter opartiskhet. Den ideala diskursteorin med sin tvångsbefriade kommunikation antas leda till en rationellt grundad konsensus.

Många inlägg om samtalsdemokrati har en normativ inriktning och innehåller argument för diskussionens betydelse. Vissa argument är främst fokuserade på den enskilde individen. Genom att delta i politiska samtal antas medborgaren förbättra sina kunskaper, sin omvärldsförståelse och samhörighetskänsla. Andra argument tar fasta på den politiska dialogens betydelse för kollektivet, exempelvis att den ger mer rationella och bättre förankrade beslut och en mer rättvis samhällsordning.

En del av den deliberativa demokratins teoretiker polemiserar mot den liberala demokratimodellen, men argument för samtalsdemokrati återfinns också bland liberala teoretiker. Den engelske statsvetaren Ernest Barker utvecklade i en bok som gavs ut 1942, mitt under brinnande världskrig, sin tro på demokratisk styrelse genom diskussion, *government by discussion*. Yttrandefrihet ökar den enskilde individens möjligheter att självständigt söka information och bilda sig en egen uppfattning. Debatten har som syfte att upplysa, inte att övertala. Debattörerna förutsätts lämna utrymme för individernas egen begrundan. Inslaget av övertalning får inte vara för stort. Man bör inte säga till människor vad de ska tänka utan i stället lämna dem frihet att tänka. Barker skiljer sig från flera av dagens diskursteoretiker, för vilka den deliberativa demokratin framstår som ett komplement, eller till och med som ett alternativ, till den representativa demokratin. Enligt Barker kräver styrelse genom diskussion en tydlig arbetsdelning och organisation. För att den demokratiska debatten ska kunna utmynna i praktiska beslut måste den följa den representativa demokratins stegvisa procedur med partier, väljare, parlament och regering.

Det öppna samhället

Ett system som innehåller motsättningar och spänningar rymmer också ett dynamiskt element. Den norske samhällsforskaren och filosofen Jon Elster har systematiserat idén om att motsägelser leder till förändring. I sin bok om förklaring och dialektik hänvisar han till bland annat Hegel, Marx och socialpsykologiska teorier. Motsägelser i olika former, såsom dilemman och dissonans, ger upphov till försök att lösa konflikter och strävan att skapa konsistens.

Denna tanke ger ett viktigt bidrag till förståelsen om demokratisk förändring. Demokratins metod att hantera dilemman och konflikter är ingen automatisk process utan kräver medvetenhet, diskussion, institutioner och beslut. Demokratin kan därför ses som en metod för problemlösning, som en kontinuerlig läroprocess.

Det är framför allt filosofen Karl Popper som genom sin teori om det öppna samhället preciserat de grundvillkor som fordras för att demokratins problemlösningsmetod ska fungera i praktiken. Popper hade till en början inriktat sin forskning på kunskapsteoretiska problem och hade då konstaterat att vetenskapen aldrig slutligt kan visa att en teori är sann. Däremot kan man genom hypotesprövning successivt eliminera felaktiga teorier och därmed nå allt större visshet. Popper formulerade därmed ett slags utvecklingsteori för kunskap. Den grundläggande förutsättningen är att människan har en förmåga att lära av misstag. Den kunskapssökande människan trevar sig fram genom en oavslutad serie av försök och misslyckanden, *trial and error*. Denna syn på det mänskliga förnuftet brukar gå under beteckningen kritisk rationalism.

Med sin idé om det öppna samhället överförde Popper denna tanke från vetenskapens värld till samhällslivet. En rationell inställning innebär att vara öppen för kritik och att vara beredd att själv kritisera. Detta antagande leder till slutsatsen att vi alltid måste leva i ett samhälle som inte är perfekt. Det finns många moralproblem som aldrig kommer att lösas, eftersom flera olika moraliska principer står mot varandra. Värdekonflikter är inte bara oundvikliga utan till och med oundgängliga i ett öppet samhälle.

Ett slutet samhälle grundas däremot på en enda princip. Den totalitära staten blev 1900-talets extrema form av ett slutet samhälle och Popper leder idén tillbaka till tänkare som Platon, Hegel och Marx. Det slutna samhället brukar motiveras med hänvisning till en historiskt ödesbestämd utveckling, som legitimerar härskaren och inte lämnar plats för tvivel, kritik och opposition. Det avgörande kriterium som skiljer det öppna samhället från det slutna, och därmed demokrati från diktatur, är om folket på fredlig väg kan göra sig av med de styrande.

Dokumentation

Sverker Gustavsson (2002). »Demokratins århundrade», i Enn Kokk, Klas Gustavsson och Stig-Björn Ljunggren, red. *Var blev ni av, ljuva drömmar?* Ordfront, Stockholm.

Olof Petersson (1997). »Den försenade demokratin», i *Bildningsgång. Natur och Kultur 75 år.* Natur och Kultur, Stockholm.

Zygmunt Bauman (1990). *Modernity and the Holocaust*. Polity/Blackwell, Cambridge. Svensk översättning: *Auschwitz och det moderna samhället*, Daidalos, Göteborg 1991.

Humanism som självbestämmande

Hans Kelsen (1925). *Allgemeine Staatslehre*. Julius Springer, Berlin.

Hans Kelsen (1945). *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambridge.

Olof Petersson (1987). *Metaforernas makt*. Maktutredningen. Carlssons, Stockholm.

Olof Petersson (1989). *Makt i det öppna samhället*. Maktutredningen. Carlssons, Stockholm.

Olof Petersson (1999). *Samhällskonsten*. SNS Förlag, Stockholm.

Gerald Dworkin (1988). *The Theory and Practice of Autonomy*. Cambridge University Press, Cambridge.

Robert Young (1986). *Personal Autonomy. Beyond Negative and Positive Liberty*. Croom Helm, London.

Benjamin Constant (1806, 1997). *Principes de politique*. Hachette Pluriel, Paris.

Tzvetan Todorov (1997). *Benjamin Constant. La passion politique*. Hachette, Paris.

Johan P. Olsen (1990). *Demokrati på svenska*. Maktutredningen. Carlssons, Stockholm.

Johan P. Olsen, red. (1991). *Svensk demokrati i förändring*. Maktutredningen. Carlssons, Stockholm.

Mark Granovetter (1988). »Economic action and social structure: the problem of embeddedness», *American Journal of Sociology*, 91, 481–510.

Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport. SOU 1990:44.

José Ortega y Gasset (1934). *Massornas uppror.* Natur och Kultur, Stockholm.

Henri Lepage (1980). *I morgon kapitalism*. Ratio, Stockholm.

Friedrich A. von Hayek (1944). *Vägen till träldom*. Norstedts, Stockholm.

Naomi Klein (2001). *No logo.* Ordfront, Stockholm.

Naomi Klein (2007). *Chockdoktrinen. Katastrofkapitalismens genombrott*. Ordfront, Stockholm.

Frihet tillsammans. LO:s demokratirapport om makt, medlemmar och möjligheter. Landsorganisationens 24e ordinarie kongress den 2–6 september 2000.

Norberto Bobbio (1987). *The Future of Democracy.* Polity Press, Cambridge.

Norberto Bobbio (1990). *Liberalism and Democracy*. Verso, London. Svensk översättning: *Liberalism och demokrati*. Daidalos, Göteborg 1993.

Brian Barry (1970). *Sociologists, Economists and Democracy*. Collier-Macmillan, London.

Ralf Dahrendorf (1971). *Homo sociologicus. Om människan och rollerna*. Argos, Uppsala.

Aristoteles, *Politiken*. Översättning med inledning och kommentar av Karin Blomqvist. Paul Åströms förlag, Jonsered 1993.

Att definiera demokrati

Anthony Arblaster (1994). *Democracy*. Open University Press, Buckingham.

Peter Massing och Gotthard Breit, red. *Demokratie-Theorien von der Antike bis zur Gegenwart*. Bundeszentrale für politische Bildung, Wochenschau Verlag, Schwalbach.

Arne Næss och Stein Rokkan (1951). »Analytical survey of agreements and disagreements», i Richard McKeon, red., *Democracy in a World of Tensions. A Symposium Prepared by Unesco*. Unesco, Paris.

Arne Næss (1956). *Democracy, Ideology and Objectivity. Studies in the Semantics and Cognitive Analysis of Ideological Controversy*. Oslo University Press, Oslo.

Arne Næss (1968). *Demokratisk styreform. En presiserings-meny*. Universitetsforlaget, Oslo.

W.B. Gallie (1956). »Essentially contested concepts», *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167–198.

Herbert Tingsten (1945). *Demokratiens problem*. Norstedts, Stockholm. Omarbetad upplaga, Aldus, Stockholm 1960.

Jörgen Westerståhl (1970). *Att studera politik*. Tiden, Stockholm.

Nils Elvander, red. (1974). *Demokrati och socialism. En debattantologi*. Rabén & Sjögren, Stockholm.

Palle Svensson (1997). »Demokrati», i Kjell Goldmann, Mogens N. Pedersen och Øyvind Østerud, red., *Statsvetenskapligt lexikon*. Universitetsforlaget, Stockholm.

George Boas (1969). *Vox Populi. Essays in the History of an Idea*. Johns Hopkins Press, Baltimore.

Per Götrek (1848). *Kommunismens röst. Förklaring af det kommunistiska partiet, offentliggjord i februari 1848.* Schultzes boktryckeri, Stockholm.

Jonas Harvard (2006). *En helig allmännelig opinion. Föreställningar om offentlighet och legitimitet i svensk riksdagsdebatt 1848–1919*. Historiska institutionen, Umeå universitet.

Peter Graf Kielmannsegg (1977). *Volkssouveränitet. Eine Untersuching der Bedingungen demokratischer Legitimität*. Ernst Klett Verlag, Stuttgart.

Fritz W. Scharpf (1975). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung.* Scriptor Verlag, Kronberg.

Ellen Key (1909). *Kvinnorörelsen*. Bonniers, Stockholm. runeberg.org/kvinnor

Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman och Henry E. Brady (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press, Cambridge.

Susan Moller Okin (1979). *Women in Western Political Thought*. Princeton University Press, Princeton.

Maud Eduards m.fl. (1983). *Kön, makt, medborgarskap. Kvinnan i politiskt tänkande från Platon till Engels*. Liber, Stockholm.

Carole Pateman (1983). »Feminism and democracy», i Graeme Duncan, red. *Democratic Theory and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge.

Herbert Tingsten (1945). *Demokratiens problem*. Norstedts, Stockholm. Omarbetad upplaga, Aldus, Stockholm 1960.

Alf Ross (1948). *Varför demokrati?* Tiden, Stockholm.

Jan-Magnus Jansson (1952). *Frihet och jämlikhet. En studie över den politiska demokratin.* Söderströms, Helsingfors.
Samhällskunskap (1957). Kungl. Skolöverstyrelsen, Stockholm.
Olof Petersson (1994). »Ett genmäle om demokratiteori», *Statsvetenskaplig tidskrift*, 97, 207–208.
Christina Bergqvist, Per Adman och Ann-Cathrine Jungar (2008). *Kön och politik.* SNS Förlag, Stockholm.
Lena Wängnerud (2000). »Testing the politics of presence: women's representation in the Swedish Riksdag», *Scandinavian Political Studies*, 23, 67–91.
Thomas A. Koelble och Edward LiPuma (2005). *The Measure of Democracy. Notes from the Periphery.* American Political Science Association, Annual Meeting September 2005.

Demokratins värdegrund

En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse för 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande. SOU 2000:1.
Dennis C. Mueller (1996). *Constitutional Democracy.* Oxford University Press, Oxford.
Alexis de Tocqueville (1997). *Om demokratin i Amerika.* Atlantis, Stockholm. *Om folkväldet i Amerika.* Norstedts, Stockholm 1839–1946
John Rawls (1971). *A Theory of Justice.* Harvard University Press, Cambridge. Svensk översättning: *En teori om rättvisa*, Daidalos, Göteborg 1999.
Isaiah Berlin (1984). »Två frihetsbegrepp», i *Fyra essäer om frihet.* Ratio, Stockholm.
John Stuart Mill (1984). *Om friheten.* Natur och Kultur, Stockholm.
Wilhelm von Humboldt (1967). *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen.* Reclam, Stuttgart.
Felix E. Oppenheim (1961). *Dimensions of Freedom. An Analysis.* St. Martin's Press, New York.
Gerald C. MacCallum (1967). »Negative and positive freedom», *Philosophical Review*, 76, 312–334.
Garry Wills (1992). *Lincoln at Gettysburg. The Words That Remade America.* Simon & Schuster, New York.
Jörgen Westerståhl (1970). *Ett forskningsprogram.* Den kommunala självstyrelsen, 1. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
Olof Petersson, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen och Jonas Tallberg (2003). *Demokrati i EU.* Demokratirådets rapport 2003. SNS Förlag, Stockholm.
Olof Petersson (1999). »En demokratisk och handlingskraftig rättsstat», i *Festskrift till Fredrik Sterzel.* Iustus Förlag, Stockholm.
Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson (1995). *Demokrati som dialog.* Demokratirådets rapport 1995. SNS Förlag, Stockholm.
Axel Hadenius (1992). *Democracy and Development.* Cambridge University Press, Cambridge.

Demokrati som process

Jörgen Hermansson (2003). *Politik på upplysningens grund. Om den demokratiska reformismens möjligheter och problem.* Liber, Malmö.
Isaiah Berlin (1990). *The Crooked Timber of Humanity. Chapters in the History of Ideas.* John Murray, London.
Robert Goodin (1986). »Laundering preferences», i Jon Elster och Aanund Hylland, red. *Foundations of Social Choice Theory.* Cambridge University Press, Cambridge.
Jürgen Habermas (1996). *Kommunikativt handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle.* Daidalos, Göteborg.
Jörgen Hermansson, Christer Karlsson och Henry Montgomery, red. (2008). *Samtalets mekanismer.* Liber, Malmö.
Ernest Barker (1942). *Reflections on Government.* Oxford University Press, Oxford.

Herbert Tingsten (1945). *Demokratiens problem*. Norstedts, Stockholm. Omarbetad upplaga, Aldus, Stockholm 1960.

Jon Elster (1979). *Forklaring og dialektikk. Noen grunnbegreper i vitenskapsteorien*. Pax Forlag, Oslo.

Karl R. Popper (1962). *The Open Society and its Enemies*. Routledge & Kegan Paul, London. Svensk översättning: *Det öppna samhället och dess fiender*, 1–2. Akademilitteratur, Stockholm 1980–1981.

Demokratins historia

kapitel

Demokratins historia

2

Demokratin har på ett sätt en mycket kort historia, men på ett annat sätt en mycket lång.

Demokratins historia är kort i det avseendet att demokrati i full skala blev verklighet bara för något århundrade sedan. Ännu lever människor i Sverige som föddes före demokratins genombrott. Den 12 september 1921 hölls det första valet med allmän och lika rösträtt för både kvinnor och för män. Många andra länder i Europa fick allmän rösträtt vid denna tid, men i Frankrike blev kvinnorna röstberättigade 1944 och i Schweiz först 1971. Under de senaste årtiondena har fler och fler länder infört fria val, men alltjämt lever mindre än hälften av jordens befolkning i demokratiskt styrda samhällen.

Demokratins historia är lång i det hänseendet att folkstyrelseidéer varit ett inslag i samhällsfilosofi, utopier och debatt under två och ett halvt årtusende. Demokratiska styrelseformer har genom åren prövats i många olika sammanhang, först inom ramen för byar och städer, långt senare i landsomfattande skala. Rätten att medverka i dessa självstyrande samfälligheter var emellertid länge begränsad, vanligen till kretsen av välbeställda män. Flera av dessa demokratiska experiment har ändå blivit mönsterbildande och har stimulerat det långa, och alltjämt pågående, samtalet om hur det goda samhället bör organiseras.

I praktiken är det svårt att skilja de demokratiska idéernas historia från de politiska institutionernas historia. Den demokratiska utvecklingen har formats av en nära växelverkan mellan tanke och handling. Å ena sidan har folkstyrelsens idéer förverkligats genom olika slags valmetoder och beslutsordningar. Å andra sidan har resultaten av de praktiska självstyrelseförsöken ofta lett till omprövningar och nytänkande. Demokratins förändringar visar hur historien lever i nuet. Gångna tiders erfarenheter, inte sällan i form av historisk mytbildning, har alltid vägt tungt när människor format sina gemensamma institutioner.

Självstyrande samhällen

Det går ingen rät linje från tidiga epokers styrelseformer till vår egen tids demokrati. De politiska institutionernas historia bildar ett komplicerat mönster av stickspår och ett myller av ömsom kortlivade, ömsom sekellånga samhällsvarianter. Försöken att överblicka och systematisera detta virrvarr är många, men de flesta författare har tvingats förenkla uppgiften genom att begränsa sig i tid och rum eller bara beakta

någon speciell aspekt. Att försöka greppa hela världshistorien och skriva de politiska institutionernas biografi förefaller vara en övermäktig uppgift.

Samhällsorganisatoriska experiment

Det finns några få forskare som lyckats förena systematisk överblick med en initierad känsla för nyanser och insikter i äldre samhällens säregenheter. En sådan person var Samuel Finer som efter sin pensionering från sin tjänst som professor i statskunskap vid Oxforduniversitetet satte igång det gigantiska projektet att skriva styrelseskickens världshistoria. Han hann färdigställa 34 av 36 planerade kapitel och efter hans död såg hans kolleger till att manuskriptet gavs ut i bokform. De tre band som bildar storverket *History of Government from the Earliest Times* (1997) ger en nyckel till förståelsen av våra egna institutioners förhistoria.

Samuel Finer urskiljer ett antal historiskt betydelsefulla samhällsformer som direkt eller indirekt påverkat uppbyggnaden av vår egen tids variant av demokrati. Listan ger ingen fullständig bild av världshistoriens civilisationer, eftersom det finns åtskilliga som inte lämnat några i dag urskiljbara spår. Men Finers slutsatser visar hur sammansatt och varierad demokratins historia är.

Assyrien, denna »otrevliga» stat, för att återge ett av Finers omdömen, var det första väldet, imperiet i sentida mening. Visserligen hade babyloniska och egyptiska kungar härskat över andra folk genom deras lokala hövdingar, men assyrierna var först med att dela upp de erövrade länderna i provinser och sätta in egna, centralt utnämnda styresmän.

Det persiska riket medgav att de erövrade folken fick fortsätta att utöva sin egen religion. Perserriket hade därmed ett inslag av tolerans och förebådade uppdelningen mellan världslig och kyrklig makt.

De judiska kungadömena kännetecknades av att det inte var monarken, utan Gud som var kung. Den världslige härskaren hade inte någon absolut makt, utan makten begränsades av religiösa påbud. Den judiska styrelseformen blev därmed en föregångare till inskränkt kungamakt och konstitutionell styrelse.

De kinesiska dynastierna kan tillskrivas flera innovationer i konsten att styra ett samhälle. Kina var sålunda först med att utveckla en välorganiserad kår av utbildade och avlönade ämbetsmän i statens tjänst, och dessutom först med att hålla en stående yrkesarmé. Det går dock inte att belägga någon påverkan på senare tiders europeiska statsbyggnad.

De grekiska stadsstaterna tillämpade styrelseformer som visserligen inte överlevde, men som fick en enorm betydelse som förebilder för hur självstyrelse praktiskt kunde förverkligas. De skapade medborgaren som, i motsats till undersåten, själv bestämmer över sina angelägenheter. Ett arv från antikens Aten är demokrati, både som idé och som verklighet.

Den romerska republiken tilldelade sina invånare rättigheter och skyldigheter på grundval av social ställning. Den offentliga makten delades upp på olika institutioner, som bland annat hade i uppgift att kontrollera varandra. Med antikens Rom fick världen ett exempel på hur en republik kan fungera.

Det romerska riket bidrog till styrelseskickens historia framför allt genom sitt

rättssystem. Lagstiftning och rättskipning blev ett verksamt instrument att hålla samman riket och gav också undersåtarna möjlighet att få sina klagomål prövade av domstolar.

Det bysantinska riket har visserligen inte lämnat några mer originella bidrag till statskonsten, men dess speciella sätt att förena världslig och religiös makt har påverkat styrelseskicket i bland annat Ryssland.

Det arabiska kalifatet, som erövrade stora områden, fick invånarna att konvertera till islam och gav prästerskapet en viktig roll i att uttolka religionens bud och därigenom sätta gränser för den världsliga makten.

Det medeltida Europa fick stort inflytande, dels genom att återuppliva gamla idéer, dels genom att inrätta nya styrelseformer. Den hierarkiskt organiserade kyrkan fick inte bara stort politiskt inflytande utan blev också mönsterbildande som styrelsemodell. Medeltiden utvecklade också den moderna formen av politisk representation.

Den tidigmoderna staten i Europa utvecklade den territoriellt baserade och nationellt avgränsade form av statsbildning, som alltsedan dess dominerat det politiska livet.

Revolutionerna i USA och Frankrike fick enorm inverkan i flera olika avseenden. Med den franska revolutionen 1789 följde uppfattningen att staten tillhör nationen, det vill säga folket. Nationalism blev namnet på den rörelse som strävade efter att förverkliga nationalstatens princip. Den amerikanska revolutionens bidrag var att skriva en författning och att införa konstitutionellt skydd för medborgerliga fri- och rättigheter, domstolskontroll och federalism.

Det moderna genombrottet kring förra sekelskiftet gav upphov till ideologier, politiska partier och allmän rösträtt. Det gångna seklet lämnade dessutom ett annat bidrag till mänskligheten, nämligen det totalitära styrelsesätt som gav kommunistiska, fascistiska och nazistiska regimer effektiva instrument för att kontrollera sina undersåtar. Den moderna demokratin växte fram i konkurrens med och i skuggan av totalitära diktaturer.

Samuel Finers överblick över demokratins långa förhistoria visar hur många olika disparata element som bidragit till dagens politiska institutioner och hur många misslyckade experiment som krävts för att finna fungerande styrelseformer. Det långa historiska perspektivet förhindrar också den förhastade slutsatsen att vår egen samhällstyp skulle utgöra något slags slutpunkt för utvecklingen. Försöken att inrätta självstyrande samhällen är en integrerad del av den mänskliga civilisationen.

Antikens Aten

En av de demokratiska förebilder som genom tiderna varit mest inflytelserik är de styrelseformer som utvecklades i antikens Aten. Att så långt i efterhand försöka rekonstruera hur denna stad egentligen styrdes är givetvis förenat med betydande metodproblem, men det arkeologiska och skriftliga källmaterialet ger sammantaget ändå en relativt klar bild av beslutsformer och inflytandemönster i dåtidens Aten. För andra av Greklands stadsstater är källorna mer sporadiska och bilden därför mer diffus.

Det antika Atens form av demokrati skiljer sig på väsentliga punkter från da-

gens politik. Inga partier, inga valrörelser, inga massmedier – och framför allt inga kvinnor. Medborgarna utgjordes av stadens fria män, vilket uteslöt inte bara kvinnor, utan även slavar och i staden bosatta utlänningar. Men inom denna krets av fria män, vars antal uppgick till omkring 30 000 av totalt kring 250 000 invånare, utvecklades styrelseformer som alltjämt är föremål för beundran, kritik, debatt och kontroverser. Det centrala elementet var medborgarnas eget deltagande i samhällets gemensamma beslut.

De demokratiska styrelseformerna i Aten utvecklades under en period av flera hundra år, med flera avbrott och bakslag. Kungamakt och aristokrati fick successivt ge vika för ökat folkligt inflytande. Ett steg i demokratisk riktning togs under Solon (c. 640–558 f. Kr) och de demokratiska institutionerna fick fastare struktur omkring år 500 under Kleisthenes (c. 570–507 f. Kr.). De mest utvecklade formerna för medborgarstyrelse varade i drygt ett sekel, mellan år 462 och 322 f. Kr.

Den politiska makten (*kratos*) utövades av folket (*demos*). Ordet *demos* kunde betyda en avgränsad församling, men användes också för att beteckna samlingen av alla de invånare som betraktades som fullvärdiga medborgare. Atens medborgare styrde sin stad genom fyra olika slags institutioner.

Folkförsamlingen (*ekklesia*) bestod av alla medborgare som fyllt 20 år. Församlingen kunde ta upp många olika frågor, om exempelvis försvar och ekonomi, och kunde både stifta allmänna lagar och besluta i enskilda ärenden. I praktiken deltog inte alla vid ett och samma tillfälle. Det krävdes visserligen att det fanns 6 000 närvarande för att församlingen skulle kunna fatta beslut, men arkeologiska utgrävningar av mötesplatsen i närheten av Akropolis (först torget *agora* och därefter det något större Pnyx) tyder på att det knappast rymdes så många fler. Många beslut har antagligen fattats enhälligt utan längre diskussioner. Meningsskiljaktigheter har troligen lösts genom handuppräckning, dock utan någon exakt rösträkning. Efter hand fick de som deltog en ekonomisk ersättning som motsvarade en halv dags arbete.

Rådet (*boule*) hade som en uppgift att samla in förslag från invånarna och bestämma dagordningen för folkförsamlingen. En annan funktion var att i efterhand granska folkförsamlingens beslut för att kontrollera att de inte stred mot stadens grundläggande lagar. Rådet utgjordes av medborgare som utsågs för ett år, först 400, sedan sammanlagt 500 personer, 50 vardera från stadens tio stammar; alla tjänstgjorde dock inte samtidigt. Vilka personer som skulle utses till rådet avgjordes genom lottdragning. Också rådets medlemmar fick ekonomisk ersättning för sin insats.

Domstolen (*heliaia*) bestod sammanlagt av 6 000 medborgare, som också utsetts genom lottning. Ur denna större krets lottades mindre grupper, som ibland arbetade parallellt med varandra. Till en början var domstolens uppgift begränsad till att granska stadens ämbetsmän, men den fick sedermera även hand om rättskipning både när det gällde att slita tvister mellan enskilda och att ställa misstänkta brottslingar inför rätta. De medborgare som lottats ut att bilda jury fick svära en ed att döma i enlighet med lagarna och folkets beslut. Domstolen fattade sina beslut genom sluten omröstning och jurymännen lämnade sina röster genom att släppa ner kulor i olika urnor.

De högsta *ämbetsmännen* var nio arkonter och tio strateger. Minimiåldern var 30 år och ämbetsperioden var ett år. De flesta ämbeten, däribland arkonterna, tillsattes genom lottning. Några ämbeten, bland annat strategerna, valdes av folkförsamlingen.

Några av de särdrag som gav den atenska demokratin dess speciella prägel står i skarp kontrast till vår egen tids demokratiska institutioner. Det gäller inte minst proceduren att utse de styrande genom lottning. Eftersom det rörde sig om många uppdrag, inom en relativt begränsad krets av invånare, kom det stora flertalet medborgare att åtminstone någon gång under sin livstid att ha haft ansvaret att fullgöra ett offentligt uppdrag.

En annan säregen procedur gick under namnet ostracism (efter *ostraka*, lerskärvor). Om tillräckligt många i folkförsamlingen skrev namnet på en viss person på sådana lerskärvor kom denne att landsförvisas för en viss bestämd tidsperiod. Det rörde sig inte om en bestraffning utan riktade sig mot ledande personer och demagoger som bedömdes hota stadens sammanhållning. Det finns belägg för att sammanlagt ett femtontal personer landsförvisats genom ostracism.

Den omstridda demokratin

Det antika Grekland har inte bara lämnat avgörande bidrag till teorin om politik utan har till och med gett upphov till orden »teori» och »politik». Grekiskans *theoria* betyder betraktande, spekulation. Ordet politik härleds från *polis*, som betyder det allmänna, offentliga, i motsats till *oikos*, som betecknar hushållet och det privata. Ordet *polis* användes också för att beteckna en stadsstat som samhällsorganisation.

Språket gav därmed begrepp för att förstå och reflektera över samhällets styrelseformer. Det kanske allra viktigaste arvet är just denna insikt att människan medvetet kan förändra, och inom vissa ramar själv välja, hur de gemensamma angelägenheterna ska organiseras. Författare som Herodotos och Thukydides använder begrepp som »demokrati» och »oligarki» för att jämföra folkstyrelsens med fåtalsväldets samhällstyper.

De flesta bevarade vittnesmål innehåller olika slags kritik mot den demokratiska styrelsemodellen. Men den atenska demokratin hade också sina samtida anhängare. Det kanske allra mest vältaliga försvaret formulerades av Perikles (495–429 f. Kr.) i sitt begravningstal för dem som stupat i det peloponnesiska kriget, ett tal som återgetts av Thukydides: Vårt statsskick liknar inte andras. Vi utgör föredöme snarare än förebild. Sitt namn har det fått därför att förvaltningen inte sköts av ett fåtal utan av flertalet – därför kallas det folkvälde. I enskilda tvister är alla lika inför lagen. Val till offentliga ämbeten äger rum på grundval av förmåga, inte på grund av tillhörighet till någon speciell klass. Vårt offentliga liv är inte bara fritt och öppet, utan en känsla av frihet präglar också vårt dagliga liv tillsammans. I vårt privata liv är vi toleranta och vi undviker att förolämpa andra. I vårt offentliga liv undviker vi att bryta mot lagarna, eftersom vi hyser en djup respekt för dem. Vår stad är öppen för världen, fastslog Perikles.

Sokrates (470 eller 469–399 f. Kr.) var mer skeptisk, men hur hans uttalanden närmare bestämt ska tolkas, och hur långt hans demokratikritik sträcker sig, är

alltjämt omstritt. Det står ändå klart att Sokrates var skeptisk till flera sidor av de atenska styrelseformerna. Ett återkommande tema är att endast ett litet fåtal har de kunskaper och den vishet som krävs för att styra ett samhälle och att besluten därmed blir sämre om många människor medverkar. Men frågan är om Sokrates riktade sig mot hela den demokratiska grundidén eller om han främst kritiserade vissa avarter i just det styrelseskick som tillämpades i dåtidens Aten. Hur som helst ställdes Sokrates inför rätta och det demokratiskt valda rådet fällde honom för att ha brutit mot gudarnas vilja och för att förlett ungdomen. Folket tystade därmed en kritisk röst och dödsdomen mot Sokrates har genom tiderna använts som varnande argument för hur den styrande majoriteten kan förtrycka minoriteter och enskilda individer.

Platon (427–347 f. Kr.) utvecklade de tankar som han hämtat från sin lärare Sokrates. För Platon kännetecknas den demokratiska karaktärstypen av njutningslystnad och slöseri. En sådan person lever för stunden och styrs av tillfälliga begär. Ofta kastar han sig in i politiken, rusar upp och håller tal och handlar så som det händelsevis faller honom in. Med Platon blev demokratikritiken tydligare, eftersom han ställde upp ett annat idealsamhälle som alternativ till demokratin. Det goda samhället bör styras av dem som visat prov på vishet och rättrådighet. Filosoferna bör bli kungar, kungarna filosofer. Filosofin och den politiska makten bör sammansmälta till en helhet. Samhällets ledare ska både vinnlägga sig om filosofin och stå i spetsen för statsstyrelsen, medan det tillkommer de andra att inte befatta sig med filosofin och att följa sin ledare. Men Platon är också medveten om att hans ideal strider mot den allmänna föreställningen, eftersom folk har svårt att inse att en ny samhällsform kan medföra lycka.

Medan Platon främst argumenterade genom idéer och dialoger fick demokratikritiken en mer verklighetsobserverande grund hos Aristoteles (384–322 f. Kr.). Denna empiriska inriktning leder till frågor om vilka betingelser och styrelseformer som är bäst för människan. De praktiska erfarenheterna av hur olika historiskt givna styrelseskick fungerar kan läggas till grund för slutsatser om hur det goda samhället bör inrättas. En sådan undersökning fordrar begrepp, systematik och metod. Aristoteles' betydelse ligger inte bara i hans egna observationer och slutsatser, utan också i hans analyserande och reflekterande förhållningssätt till den politiska verkligheten. Han utgick från att förekommande styrelseformer kan delas in i tre grupper (Aristoteles, *Politiken*, 1279). Denna indelning fanns också hos andra samtida tänkare, men Aristoteles vidareutvecklade idén.

Styrelseformer enligt Aristoteles

Antal som styr	Äkta variant (till det allmänna bästa)	Urartad variant (till de styrandes eget bästa)
En	Monarki	Tyranni
Flera	Aristokrati	Oligarki
Många	Medborgarstat (politeia)	Demokrati

Utgångspunkten är att samhällen kan klassificeras efter hur många som styr: en person, flera personer eller många personer. Dessutom skiljer Aristoteles mellan å ena sidan styrelseskick som är äkta, i den meningen att de tar hänsyn till det gemensamma bästa, och å andra sidan styrelseskick som är urartade, i det avseendet att de endast ser till härskarnas eget bästa. Därmed bildas sex typer av styrelseskick. Den variant av envälde som tar hänsyn till det gemensamma bästa kallas kungadöme eller monarki. Där fler än en, men endast ett fåtal, har makten betecknas aristokrati, antingen därför att de styrande utgör de bästa (*aristos*) eller eftersom de styr med sikte på vad som är bäst för staten. Den samhällsform där flertalet styr staten med sikte på det gemensamma bästa kallar Aristoteles *politeia*, som kan översättas med ordet medborgarstat, även om det inte rör sig om en stat i nutida mening.

Mot var och en av dessa olika styrelseskick svarar en urartad variant. Tyranniet är en urartning av monarkin, oligarkin en urartning av aristokratin och demokratin en urartning av medborgarstaten. Tyranniet är ett envälde som syftar till enväldshärskarens fördel, medan oligarkin syftar till de välbärgades fördel och demokratin till fördel för de fattiga. Inget av dessa tre styrelsesätt syftar till det gemensamma bästa.

När Aristoteles lägger ut texten om de olika statsskicken blir det tydligt att indelningen inte bara bygger på en beräkning av antalet styrande, utan också utgår från samhällets klassindelning. Förutsättningen för resonemanget är att samhällets stora flertal består av invånare som saknar egendom och därmed är medellösa. Det som skiljer demokrati från oligarki är fattigdom respektive rikedom, fastslår Aristoteles. Därmed använder Aristoteles demokrati som beteckning på ett samhälle styrt av en självisk underklass. Demokrati som en urartad variant av flertalsstyrelse blir närmast liktydigt med pöbelvälde.

Aristoteles frågar sig vem som då bör ha makten i staten. Visserligen är var och en av den stora massans medlemmar en och en sämre som domare än experterna, men tillsammans är de bättre eller åtminstone inte sämre. I vissa fall är det så att även den icke yrkeskunnige känner till produkterna. Navigatören bedömer styråran bättre än snickaren, och en middag bedöms bättre av bordsgästen än av kocken. Därför är det rätt att majoriteten bestämmer i de viktigare ärendena; folkförsamlingen, rådet och domstolen består ju av många medlemmar. Det bör finnas en rotationsprincip så att styrande och styrda byter av varandra. Förutsättningen är också att lagarna stiftas i enlighet med statsskicket och är rättvisa. Lagarna får inte vara orättvisa och urartade. Därmed föredrar Aristoteles medborgarstaten, *politeia*, även om denna bör blandas upp med aristokratiska element.

Medborgarnas deltagande i det offentliga livet är enligt Aristoteles inte bara till gagn för samhällets utveckling, utan också för individen. Människan kan inte förverkliga det goda livet endast inom hemmet, *oikos*. En sådan helt privat människa går under benämningen *idiotes*. Människan är ett politiskt djur, *zoon politikon*, som också måste delta i det offentliga livet, *bios politikos*. Men Aristoteles argumenterade inom ramen för sin tids samhällsordning. Det fullvärdiga medborgarskapet var förbehållet stadens fria män. Kvinnor, slavar och utlänningar betraktades inte som medborgare.

Aristoteles' betydelse för demokratins historia är dubbel. Hans inflytande gäl-

ler såväl slutsatserna i sak som sättet att argumentera. Genom att reservera ordet demokrati för en urartad styrelseform har han bidragit till en skeptisk inställning till de breda massornas deltagande i det offentliga livet, men han har också pekat på möjligheten att förverkliga en flertalsstyrelse under vissa bestämda villkor. Debatten kring hur dessa villkor praktiskt bör utformas pågår alltjämt. Att det inte finns något evigt svar framgår redan av Aristoteles' egna resonemang. Enligt hans uppfattning måste de politiska institutionerna utformas efter varje samhälles speciella förutsättningar. Det är i detta avseende som Aristoteles haft särskilt stor betydelse. Han anvisar en metod för att lära av de praktiska erfarenheterna av olika samhällens styrelsesätt. Han sände ut sina lärjungar för att samla in exempel på samtida styrelseformer. Aristoteles' samling lär ha uppgått till 158 olika styrelsesätt. Ett av dessa dokument finns bevarat, det som analyserade den atenska statsförfattningen. Genom sin förening av systematisk observation och filosofisk reflektion kan Aristoteles betraktas som den förste statsvetaren.

Antikens Rom

Den romerska republiken har lämnat viktiga bidrag till demokratins historia, men inte i första hand genom att vidga deltagandet i maktutövningen till stora medborgargrupper. Makten låg vanligen i händerna på ett fåtal stora jordägare och medborgarinflytandet var mer inskränkt än i stadsstaten Aten. Det antika Rom har framför allt haft betydelse för de politiska institutionernas utformning och i metoderna för lagstiftning och rättskipning.

Under de fem århundradena av romersk republik hann styrelsesättet ändra sig åtskilliga gånger och skilde sig också i väsentliga avseenden från de grekiska stadsstaterna. Men antikens Grekland och Rom har det gemensamt att deras inflytande på senare tiders styrelsesätt inte bara ligger i deras egna institutionella lösningar utan också i begrepp, språk och föreställningsvärld. Själva begreppet republik kommer exempelvis från latinet; *res publica* betydde ursprungligen »de gemensamma angelägenheterna», »den allmänna saken».

Det romerska samhällets konflikter mellan patricier och plebejer återspeglas i styrelseskickets blandade karaktär. Republiken innehöll samtidigt element av envälde, fåtalsstyrelse och flertalsinflytande. Ett monarkiskt element återfanns i ämbetet som konsul. Ett oligarkiskt inslag kom till uttryck i senaten. En demokratisk del utgjordes av folkförsamlingen. Gemensamt för de olika institutionerna var att ämbetena roterades mellan innehavarna efter vissa principer. Ämbetena var tidsbegränsade, innehades vanligen av två personer samtidigt, utövades i en viss ordningsföljd och det fanns också regler om att en viss tid måste gå innan en person kunde väljas till ett nytt ämbete. Den romerska republiken innehöll därmed en del tidiga inslag av ett representativt styrelsesätt.

För att kunna väljas till *konsul* måste en person först ha innehaft ett antal ämbeten i viss bestämd ordning (kvestor, edil och pretor). Två konsuler valdes för en period om ett år. De hade stor makt, bland annat genom befogenheterna att sammankalla och leda senaten och folkförsamlingarna, att föreslå ny lagstiftning, leda krigsmakten och företräda republiken utåt. Vid undantagstillstånd kunde en kon-

sul få ytterligare makt genom att utses till *diktator* för en period om upp till sex månader.

Senaten utgjordes av flera hundra personer, som för att kvalificera sig måste ha eller haft ett ämbete av minst kvestors rang. Senatorerna satt på livstid, såvida de inte fråntogs sitt ämbete av de *censorer* som valts för att övervaka allmän ordning och moral. Formellt sett var senaten endast rådgivande, men kunde i praktiken spela stor roll, inte minst genom sitt inflytande över finanser och utrikespolitik.

Folkförsamlingar fanns av flera olika slag. Den med bredast folklig förankring var plebejernas *concilium plebis*. Denna folkförsamling kunde rösta ner senatens rekommendationer genom en omröstning kallad plebiscit, *plebis scitum*, folkets beslut. Folkförsamlingen valde också representanter, *folktribuner*, vilka hade ställning som ämbetsmän och som stundtals kunde utöva betydande inflytande, bland annat förhindra vissa beslut och åtgärder genom att säga »jag förbjuder», *veto*.

Den romerska republikens styrelseskick blev föremål för flera samtida uttolkningar och kommentarer, särskilt under den tid då krismolnen hopade sig. För Polybius (c. 200–120 f. Kr.) var det blandningen av monarkiska, aristokratiska och demokratiska element som utgjorde det karaktäristiska hos det romerska styrelsesättet. Om någon av de tre delarna skulle överskrida sina förutbestämda gränser och tillskansa sig mer makt än vad som var vederbörligt, kunde de två andra fungera som motvikter och lägga hinder i vägen. Resonemanget om maktbalans avser inrikespolitiken under fredliga omständigheter. I kritiska utrikespolitiska situationer gällde andra villkor, då de tre makthavande institutionerna förväntades samverka och därigenom uppnå större slagkraft. Bakom den institutionella argumenteringen fanns också en social realitet. Balansen mellan de olika institutionerna skulle bidra till att skapa jämvikt mellan de olika samhällsklasserna. Men till skillnad från Aristoteles, som tänkte sig att olika samhällsklasser samverkade inom samma institution, avsåg Polybius ett system där varje klass hade sin institution: plebejer genom folkförsamlingar, patricier genom senat och ämbetsmän.

Även för Marcus Tullius Cicero (106–42 f. Kr.) var »blandförfattningen» den bästa statsformen. Hans utläggningar i skrifter som *De re publica* (Om staten) och *De legibus* (Om lagarna) ger viktiga ledtrådar till det politiska tänkandet i den sena republikens Rom. Utgångspunkten är en stat som utgör folkets egendom (*res publica res populi*). Men ett sådant folk är inte en samling av människor vilken som helst, skriver Cicero, utan en stor mängd som förenat sig om en rättsordning (*iuris consensus*) och om främjande av det gemensamma bästa (*utilitatis communio*). Statens främsta grund är emellertid inte människornas svaghet utan den drift till gemenskap som de fått av naturen.

Marcus Tullius Cicero hade för övrigt en broder, Quintus Tullius (102–43 f. Kr.), som i dag brukar nämnas som politikens förste PR-konsult. Av hans hand finns ett dokument, som innehåller råd till brodern inför dennes försök att bli vald till konsul i Rom. Det finns två vägar till framgång, skrev Quintus: vännernas stöd och folkets välvilja. En kandidat bör kartlägga sina fiender och motståndare, deras motiv och stödgrupper. För att få stöd av folket måste en kandidat tilltala personer med deras namn, vara tillmötesgående, närvarande och vänlig, vara mån om sitt anseende och väcka förhoppningar.

Den som sökte bli vald till ett ämbete i den romerska republiken var klädd i en toga som var färgad vit (*candidus*) och kallades därför *candidatus*. Kandidaternas metoder var dock inte alltid snövita. Till bilden av den romerska politiken hör inte bara statsmannaord utan också bröd och skådespel, intriger, hotelser och mutor.

Romersk rätt. Redan Aristoteles formulerade tanken att samhället bör bygga på att det är lagen, inte människor, som härskar: när inte lagarna styr är det inte en medborgarstat. Också andra äldre civilisationer hade skrivna eller oskrivna lagar och förutsatte därmed någon form av styrelse genom lag, men det var i antikens Rom som rättssystemet fick en mer organiserad och stabil struktur. Den romerska rättsordningen kom senare att bli en förebild för lagstiftning och rättstillämpning i stora delar av Europa.

Den romerska rättens förhistoria leder tillbaka till äldre sedvanerätt, som nedtecknades i de tolv tavlornas lag (449 f. Kr.). Denna text innehöll kortfattade bestämmelser om bland annat privaträtt, arv och egendom. Med tiden växte antalet lagar och under de första århundradena av vår tideräkning fick den romerska rätten sin mest utvecklade form. Jurister sammanställde och systematiserade rättsfall och bidrog därmed till att utveckla nya begrepp och institutioner. Den romerska rätten skilde mellan den rätt som avsåg förhållandena mellan romerska medborgare (*ius civile*) och de rättsregler som gällde i förhållande till andra folk (*ius gentium*). Från Rom härstammar också uppdelningen mellan offentlig rätt (*ius publicum*), som handlar om statens intressen, och privaträtt (*ius privatum*), som gäller förhållanden mellan medborgarna. Romarna utvecklade särskilt avancerade former för kontrakt och avtalsrelationer. Många grundläggande rättsprinciper lever kvar från denna tid, exempelvis budet att avtal ska hållas, *pacta sunt servanda*.

Inflytandet från den romerska rätten har gått flera vägar. Via det östromerska riket påverkades den bysantinska rättsordningen och sedermera Grekland. Efter det romerska rikets fall levde lagsamlingar kvar även i västra och södra Europa. Med återupptäckten av romerska rättskällor under 1100-talet fick den europeiska rättsvetenskapen ett nytt uppsving. Påverkan av romersk rätt kan spåras i många europeiska länder, men dock inte alla. Engelsk rätt grundas mer på sedvanerätt (*common law*) än på den typ av kodifierade lagsamlingar som är utmärkande för romersk rättstradition.

Självstyrande städer

Aten och Rom är endast två av många exempel på hur människor upprättat former för självstyrelse inom ramen för städer med intilliggande omland. Ett forskningsprojekt vid Köpenhamns universitet, under ledning av Mogens Herman Hansen, har kartlagt de i dag kända beläggen på förekomsten av stadsstatskulturer. Med en stadsstatskultur avses närmare bestämt ett område som rymmer flera självstyrande städer och som förenas av samma språk, religion, kultur och tradition.

Med denna definition kan man räkna med att det funnits åtminstone 37 olika stadsstatskulturer under de senaste fem årtusendena, spridda runt om i olika delar av världen. De har kännetecknats av en hög grad av urbanisering, av en handelsbaserad ekonomi med centrum i stadens marknad, livligt utbyte med omvärlden och

med en politisk beslutsprocess som innebar att staden själv kunde bestämma över sina angelägenheter.

Självstyrelse betyder här att en stad har en viss sfär av frihet i förhållande till omvärlden och har vissa möjligheter att fatta egna beslut. Det har i praktiken varit fråga om gradskillnader och stora variationer. Vanligen rörde det sig om monarkier eller oligarkier, men invånarna, åtminstone de mer välsituerade, hade i flera fall tillfälle att samlas och tillkännage sin mening. Städer med full frihet i relation till omvärlden och demokratiska styrelseformer har tillhört undantagen och återfinns så gott som uteslutande i antikens Grekland. Aten och Sparta är två exempel; forskarna har räknat till över 1 000 självstyrande städer i Grekland och i de grekiska kolonierna.

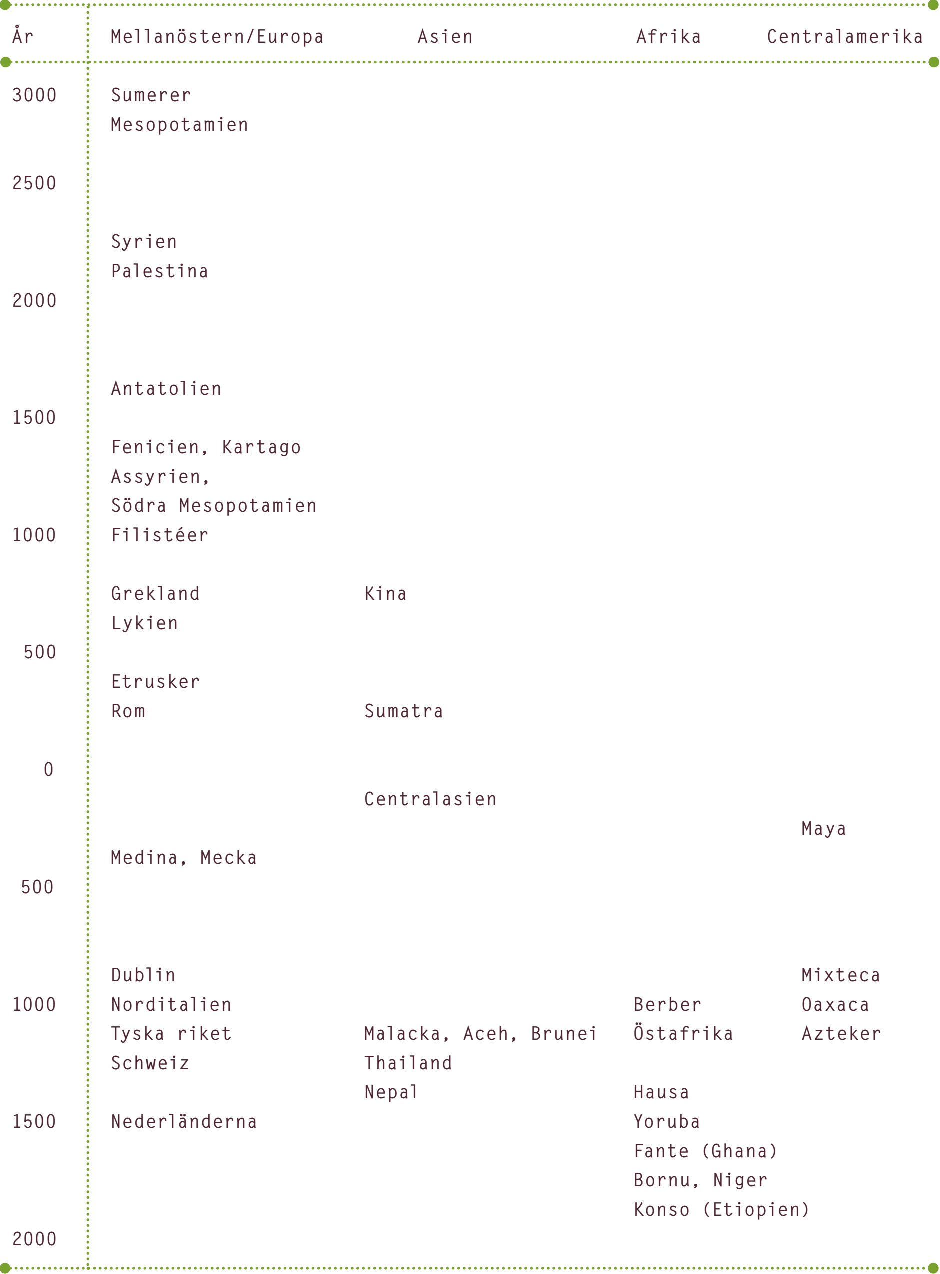
Efter de grekiska och romerska formerna av självstyrelse kan man lokalisera en stadsstatskultur i vikingatidens Dublin och kringliggande områden i östra Irland. Kring 1200-talet förändrades Europas politiska karta genom urbanisering. Städer växte fram vid handelsvägar och marknadsplatser. Med vår tids mått var medeltidens städer små. Antalet invånare i de allra största städerna översteg sällan hundratusen och många städer hade bara något tusental invånare. Städerna fick ändå stor betydelse för samhällsutvecklingen i ekonomiskt, kulturellt och politiskt avseende. Städernas organisering innebar experiment med nya slags styrelseformer.

Renässansens Italien. Den italienske poeten Francesco Petrarca (1304–1374) besökte som sändebud republiken Venedig och lämnade en hänförd rapport. Staden Venedig är en verklig tillflyktsort för mänskligheten, en frihetens, rättvisans och fredens hemort. Staden är rik på guld men ännu rikare i anseende, stor när det gäller makt men ännu större i dygder, anlagd på solida marmorfundament men byggd på medborgarandans ännu starkare grund, skyddad av det omgivande vattnet men ännu tryggare genom de politiska rådsbeslutens vishet – med sådana ord skildrade Petrarca miraklet Venedig.

Venedig var en självständig stat under mer än tusen år och en viktig orsak till stadens långa och framgångsrika historia är de politiska institutionernas utformning. Venedig var en adelsrepublik och den svåra uppgiften var att utforma institutioner som kunde överbrygga konflikterna mellan de olika stormannasläkterna. Rätten att ta del i besluten begränsades till adelsfamiljerna. Dessa bildade det stora rådet, som valde och överlämnade sin makt till en senat och ett antal mindre råd. Venedigs styrelsesätt var innovativt på flera sätt, dels för sin metod att dela upp och balansera makten mellan olika organ, dels för sitt sätt att utse innehavare till stadens olika ämbeten. Mandattiderna begränsades för att åstadkomma rotation, omval av samma person var inte tillåten, ingen familj fick samtidigt inneha flera höga ämbeten och ingen fick delta i val som gällde en släkting. Valkampanjer förekom inte utan den som utsågs förväntades åta sig sin uppgift; den som vägrade kunde dömas till dryga böter. Sättet att utse en doge, stadens högste ämbetsman, följde en intrikat procedur som kombinerade val och lottning.

Det finns vissa likheter mellan styrelsesätten i Venedig och Florens, men olikheterna i social sammansättning återspeglas i de politiska institutionerna. Medan Venedigs institutioner grundades på adelssläkterna, utgick Florens styrelse från att stadens borgare var indelade i skrån. Den florentinska politiken var konfliktfylld och

Stadsstatskulturer



År	Mellanöstern/Europa	Asien	Afrika	Centralamerika
3000	Sumerer			
	Mesopotamien			
2500				
	Syrien			
	Palestina			
2000				
	Antatolien			
1500				
	Fenicien, Kartago			
	Assyrien,			
	Södra Mesopotamien			
1000	Filistéer			
	Grekland	Kina		
	Lykien			
500				
	Etrusker			
	Rom	Sumatra		
0				
		Centralasien		
				Maya
	Medina, Mecka			
500				
	Dublin			Mixteca
1000	Norditalien		Berber	Oaxaca
	Tyska riket	Malacka, Aceh, Brunei	Östafrika	Azteker
	Schweiz	Thailand		
		Nepal	Hausa	
1500	Nederländerna		Yoruba	
			Fante (Ghana)	
			Bornu, Niger	
			Konso (Etiopien)	
2000				

Källa: Mogens Herman Hansen, (2006). Polis. An Introduction to the Ancient Greek City-State. Oxford University Press, Oxford, kapitel 2 (bearbetning).

instabil. Perioder av republik växlade med tider då staden styrdes av familjen Medici. Också Florens utvecklade procedurer för att utse ämbetsinnehavare genom lottning och val och för att fördela makten mellan olika slags politiska institutioner.

På grundval av stadens styrelsesätt konstruerade florentinaren Donato Giannotti (1492–1573) ett avancerat system för maktdelning. För första gången formulerades här en fullt utarbetad dynamisk teori över den politiska styrelsens organisering. I den första fasen gäller det att samla in synpunkter och råd (*consultazione*), i den andra fasen att samla sig till beslut (*deliberazione*) och först därefter att sätta planerna i verket (*esecuzione*). Giannotti framhåller att varje fas i denna process kräver sina speciella institutioner och regler.

Inom ramen för renässansens norditalienska städer utvecklades handel, kultur, vetenskap och, allra mest grundläggande, en förändrad syn på människan. Självstyrelsen och den förhållandevis stora friheten alstrade en stolt medborgaranda. Humanisten Pico della Mirandola (1463–1494) var verksam i Florens och formulerade sina tankar i ett tal om människans värdighet. Människan har skapats som ett verk utan bestämd förebild och har ställts mitt i världen. Pico låter Gud tala till människan: Andra varelsers natur begränsas av föreskrivna lagar. Men som din egen skulptör och formare kan du ge dig den gestalt som du helst vill ha. Du är av inga gränser instängd utan ska fastställa dem själv med din vilja. Därmed var Pico della Mirandola den som först formulerade demokratins innersta kärna, den humanistiska hjärtpunkten.

Nordeuropeiska städer. Nordeuropeiska städer som London, Brügge, Hamburg, Lübeck, Danzig, Novgorod, Stockholm, Visby, Köpenhamn och Bergen hade intensiva handelskontakter, inte minst inom ramen för Hansan. Det var ofrånkomligt att utbytet också kom att gälla erfarenheter av de inre organisationsformerna. Trots vissa olikheter var det därför mycket som förenade sätten att styra städerna i medeltidens Nordeuropa.

Ingen av dessa städer hade fullständig autonomi. Varje stad kontrollerades av en stadsherre, vanligen i gestalt av konungen eller kejsaren, som i sin tur kunde företrädas av en adelsman eller biskop. Stadsherren upplät sin mark till staden och utfärdade stadsprivilegierna. Stadsherren hade egna ämbetsmän i form av fogdar. Inom de ramar som fastställts av stadsherren hade städerna en inre självbestämmanderätt. Berättigade att medverka i stadens styrelse var borgarna, de invånare som fått burskap, rätt att utöva näring i staden. Borgarna företräddes av stadens råd, som bestod av rådmän, vanligen tolv till antalet.

Städerna hade olika slags ämbetsmän, både inom och utom rådet. Den centrala positionen som rådets ordförande innehades av borgmästaren. Övriga sysslor kunde variera både mellan städer och över tid, och det förekom ämbetsmän som kämnärer, räntmästare, rådsherrar, myntherrar, kvarnherrar och byggherrar. Många uppgifter, exempelvis som brandvakt och tornvakt, sköttes av förtroendemän bland borgarna.

Denna form av stadsstyrelse fungerade under en relativt lång tid. Det fanns också avarter som ledde till konflikter. Det hände att rådmän tog emot mutor och att ämbetsmän lät en del insamlade tullar och skatter gå ner i egen ficka. Korruption, vanstyre och hemlighetsmakeri kunde leda till uppror från den del av befolkningen som saknade rätt att delta i stadens styrelse.

Nordisk folkstyrelse

Boktitlar som »Nordisk folkstyrelse», »Nordens frihetsarv» och »Nordisk demokrati» speglar en viktig del av de nordiska ländernas självförståelse. Norden uppfattas skilja sig från andra delar av världen genom sin långa historia av folklig delaktighet i den politiska beslutsprocessen. Men frågan är hur mycket av denna bild som är ett uttryck för mytbildning och hur mycket som återstår efter en källkritisk prövning av det historiska faktamaterialet. Finns det en nordisk demokratitradition som skiljer sig från den övriga världens?

Svårtolkad och kontroversiell förhistoria

Att spåra styrelseformer och maktrelationer i de äldre nordiska samhällena är förenat med stora svårigheter. Källmaterialet är ofullständigt och går att tolka i skilda riktningar. Landskapslagarna ger en bild av lagregler och rättskipning, men de nedtecknades först under 1200- och 1300-talen. Från samma tid härstammar de äldsta dokumenten med de isländska sagorna, vilka berättar om händelser som inträffade flera hundra år tidigare, under förkristen tid. Arkeologiska utgrävningar gör det möjligt att dra vissa slutsatser om levnadsmönster och kulthandlingar. Ortnamn ger ledtrådar till olika platsers tidiga historia.

Bilden av de fornnordiska samhällena har också varit kontroversiell, både utom och inom forskarvärlden. Idéströmningar under 1800-talet, såsom romantik, göticism och nationalism, gav vikingatiden mytiska proportioner. Också under 1900-talet blev nordisk historia ett tillhygge i ideologiska strider. Nazisternas förhärligande av ariska ideal byggde på föreställningen om den nordiska rasens överlägsenhet. Även antinazister åberopade nordisk historia: den nordiska folkstyrelsens djupa rötter anfördes som ett argument i demokratins försvarskamp mot den totalitära diktaturen.

Den historiska forskningen hade länge ett ambivalent förhållande till forntidens Norden. Ämnet blev till följd av sin ideologiska laddning närmast tabubelagt. Strävan att rensa upp i myternas bråte kunde också leda till att pendeln svängde långt åt andra hållet. Det finns forskare som sökt leda i bevis att det över huvud taget inte funnits något särskilt nordiskt arv, utan att landskapslagarna varit rena importprodukter. I dag har Nordens tidiga historia väckt nytt forskarintresse och en mer nyanserad och välbelagd bild börjar växa fram.

Så mycket står klart att det inte går att belägga någon avgränsad, enhetlig och varaktig samhällskultur under fornnordisk tid. Det tillgängliga materialet pekar tvärtom på att sedvänjor, föreställningar och styrelseformer påverkades, och ibland också påverkade samhällena i norra och östra Europa. Nordborna formade sina egna traditioner under inflytande från bland annat samisk, finsk, baltisk, slavisk och keltisk kultur och det finns även talrika belägg för kontakterna med kontinenten och medelhavsområdet. Det romerska riket påverkade förhållandena även utanför rikets gränser. Den nordiska runskriften har exempelvis sitt ursprung i latinska bokstäver. Men även om det inte existerat någon unik samhällsform i norra Europa har det ändå funnit vissa inslag som kan ses som tidiga uttryck för någon form av folkstyrelse.

Ting och landskapslagar

Både landskapslagar och arkeologiska fynd pekar på att tingsplatser spelat en viktig roll som samlingspunkter för befolkningen. Men hur mötena närmare bestämt gått till är ovisst, eftersom det endast går att dra indirekta slutsatser från det tillgängliga materialet. Man måste dessutom räkna med att tingen fyllt olika uppgifter i olika landsändar, att det fanns ting både på lokal nivå och på landskapsnivå samt att tingens funktioner kan ha skiftat över tid. Det finns belägg för att lagar och rättskipning funnits redan under förkristen tid. Ett viktigt fynd är Forsaringen, som daterats till 800-talet och vars runskrift hänvisar till lagar som stadgats och stadsfästs.

Det isländska alltinget leder sin historia tillbaka till år 930. Alltinget samlades utomhus på Tingvalla (Þingvellir) en gång om året och alla fria män hade rätt att närvara. I de rättskipande uppgifterna deltog endast stormännen. Alltinget utgör ett belägg för att det redan tidigt fanns någon form för bredare folklig medverkan i för samhället viktiga beslut. Men de isländska förhållandena var delvis speciella. Island hade nyligen koloniserats av familjer som lämnat Norge för att skapa ett nytt samhälle, ett slags decentraliserad republik som alternativ till den norska kungamakten. (Islänningarna har därför fått beteckningen »vikingarnas amerikaner».) Mycket tyder ändå på att ting med liknande sammansättning och uppgifter funnits även i övriga Norden.

Med ledning av landskapslagarna kan man, som historikern Alexandra Sanmark, dra vissa slutsatser om hur tingen fungerade. Den viktigaste uppgiften var att uttolka och tillämpa rättsnormer. Rättskipningen följde bestämda procedurer och kravet på offentlighet var grundläggande. Brott som begicks i lönndom bedömdes strängare än fall där gärningsmannen frivilligt gett sig till känna. Vittnesmål spelade stor roll för att förhållanden av rättslig betydelse skulle bli allmänt kända.

Det går inte helt säkert att avgöra exakt vilka personer som var berättigade att medverka i tinget. Deltagandet var begränsat till kretsen av fria män, vilket dock inte innebar att kvinnor och trälar var helt uteslutna. Kvinnor hade i vissa fall rätt att själva lägga fram sin sak inför tinget och kunde också ingå vissa ekonomiska avtal. Eftersom trälar ansågs som husbondens egendom hade de en svagare ställning än kvinnorna, men även trälar betraktades som individer och kunde hållas personligt ansvariga för olika förseelser. Det finns också uppgifter som ifrågasätter om alla fria män som samlats till ting verkligen utgjorde en domstol. I stället skulle rättskipningen ha skötts av ett mindre antal personer, där de kringstående männen kunde följa överläggningarna och eventuellt också ge sitt slutliga samtycke till domslutet. Tingens självständighet kringskars också senare under medeltiden när kungamakten ökade sitt inflytande över rättskipningen.

Den äldre rättskipningen byggde främst på muntlig tradition och under 1200-talet började lagsamlingarna nedtecknas, bland annat på initiativ av kyrkan. Dessa landskapslagar har påverkat senare århundradens lagstiftning både när det gäller språk och uppdelningen på olika avdelningar (balkar). »Med lov skal land bygges» heter det i den jylländska lagen, Jydske lov, från 1241. Liknande formuleringar som ger uttryck för idén om en lagstyrd maktutövning återfinns i Frostatingsloven 1260, Upplandslagen 1296 och i Njáls saga, även den nedtecknad på 1200-talet.

Forsaringen: vår äldsta lagtext?

Forsaringen är en smidd och runprydd ring av järn med en diameter på ca 43 cm. Ringen förvaras sedan länge i Forsa kyrka i Hälsingland, men antas ursprungligen komma från en grannsocken. Runtexten har varit föremål för olika tolkningar och enligt nya rön är ringen betydligt äldre än vad som tidigare antagits.

Arkeologer, språkforskare, religionsvetare och rättshistoriker är nu inne på tolkningen att ringen härstammar från 800-talet och är en edsring, ett symbolladdat föremål som använts för att svära eder vid. Texten runt ringen har formen av en lagtext:

»En oxe och två öre (i böter) till 'stav' för att återställa vi (en kultplats) i gillt skick första gången;
två oxar och fyra öre för andra gången;
men för tredje gången fyra oxar och åtta öre;
och all egendom i kvarstad, om han inte gör rätt för sig.
Det som folket äger att kräva enligt landets lag, det blev förr stadgat och stadfäst.
Men de gjorde sig detta, Amund i Tåsta och Ofeg i Hjortsta.
Men Vibjörn ristade.»

Ringen skulle därmed ge belägg för att det redan under hednisk tid fanns en rättskipning grundad på nedtecknade sedvänjor.

Källor: Stefan Brink (1996). »Forsaringen: Nordens äldsta lagbud», i Else Roesdahl och Preben Meulengracht Sørensen, red. Beretning fra femtende tværfaglige vikingesymposium. Forlaget Hikuin og Afdeling for Middelalder-arkeologi, Aarhus universitet. Olof Sundqvist (2007). Kultledare i fornskandinavisk religion. Occasional Papers in Archeology, OPIA 41, Uppsala universitet.

Landskapslagarna innehöll kungabalkar, som också togs in i de rikstäckande lagsamlingar som sedermera ersatte landskapslagarna. Kungabalken i Magnus Erikssons allmänna landslag från 1350-talet innehåller regler som tillsammans bildar ett slags kontrakt mellan konung och allmoge. Å ena sidan ska alla som bor i riket visa konungen lydnad, rätta sig efter hans bud och vara honom till tjänst. Å andra sidan ska konungen avlägga ed på att vara all sin allmoge trogen och trofast och rätta sig efter lag och laga dom. Kungabalken säger också hur konungen ska rida sin eriksgata: »Då är denne konung lagligen kommen till land och rike, och har ridit sin eriksgata. Han är vald såsom lagen säger och har med ed och ord gjort sina land och landens män allt det som han är skyldig dem och de det de äro honom skyldiga att göra.»

Inslagen av folkstyrelse och lagstyrelse i medeltidens samhälle gör det berättigat att dra slutsatsen att den nordiska demokratin har en lång förhistoria. Därmed är inte sagt att den nordiska historien är unik. Tvärtom finns det belägg för att det

också i andra delar av Europa fanns liknande synsätt och institutioner. Rättskipande församlingar motsvarande tinget fanns i det frankiska riket och i det anglosaxiska England. En parallell till kungabalkarnas reglering av konungens rättigheter och förpliktelser finns i det stora fördrag, *Magna Charta*, som 1215 ingicks mellan Englands kung, adel och präster. Detta dokument innehåller en förteckning över friheter och rättigheter och Magna Charta har därigenom blivit mönsterbildande för senare tiders reglering av mänskliga fri- och rättigheter.

Menighetsstyrelse

Den nordiska folkstyrelsens historia kan alltså betecknas som lång, även om den inte är unik. Men utmärkande för den nordiska demokratitraditionen är också att den i vissa avseenden är obruten. Särskilt i Sverige och Norge har demokratiska traditioner överlevt på lokal nivå. I många andra länder avbröts de tidigare formerna för folkstyrelse av de efterföljande seklen av krig, erövringar, feodalism och absolut monarki.

De svenska städerna förefaller på medeltiden haft minst lika utvecklade styrelseformer som övriga Nordeuropa. Historikern Sofia Gustafsson har visat att inflytandet inte bara kom från tyska städer som Lübeck. De svenska städerna under 1300- och 1400-talen ingick i en högt utvecklad och starkt integrerad stadskultur. De svenska borgarna styrde sig själva på ungefär samma sätt som i tyska, engelska och danska städer. Stadsmenigheten utgjordes av borgerskapet, det vill säga av stadens näringsidkare. Besluten fattades vid allmän rådstuga, under ledning av borgmästare och råd och fungerade både som domstol och högsta förvaltningsmyndighet. Valda förtroendemän skötte olika uppgifter i staden.

Denna styrelseform kom att gälla för de svenska städerna under flera århundraden framåt i tiden, även om organisationen efter hand fick fastare och mer enhetliga former. Ännu på 1800-talet utgjordes en stor del av städernas förvaltning av menighetsbestyr. Gator och vägar byggdes och underhölls av husägarna själva. Posterna inom brandorganisationen delades upp mellan invånarna. Särskilda personer hade i uppdrag att ha tillsyn över pumpar, grindar, broar, bryggor och hamnar.

Också på landsbygden fanns motsvarande former för självstyrelse, även om organisationen inte var lika utvecklad som i städerna. Under vikingatiden hölls ting inom ramen för hundaren och skeppslag; i Sydskandinavien benämndes områdena härad. Indelningen i härad blev grundläggande för svenskt rättsväsende och de sista häradsrätterna avskaffades först 1971. Under medeltiden blev de kyrkliga socknarna basen för självstyrelsen på landsbygden. Sockenstämman bestod av församlingens medlemmar under prästens ledning. Socknarna hade ansvar för kyrkobyggnaderna, men fick efter hand vidgade uppgifter. Skola och fattigvård kom att bli en stor del av socknarnas verksamhet. Den nya kommunorganisation som tillkom 1862 hade den gamla sockenindelningen som grund. De små landsbygdskommunerna försvann först med de kommunsammanslagningar som genomfördes i början på 1950-talet.

Det är en omdiskuterad fråga hur stort utrymmet för lokalt självbestämmande egentligen var, särskilt under perioderna av kungligt envälde. Staten ingrep på många sätt i den lokala förvaltningen, inte bara med lagstiftning utan också ge-

nom fogdar, länsmän och andra statliga befattningshavare. Sedan reformationen fanns det dessutom nära band mellan staten och kyrkan; prästerna fick exempelvis i uppgift att sköta folkbokföringen. Ändå visar historisk forskning att det genom århundradena funnits ett utrymme för lokalt självbestämmande, både när det gällde rättskipning och ansvar för lokaler och andra gemensamma angelägenheter.

Till skillnad från många andra europeiska länder fick Sverige aldrig den form av feodala styrelseformer som innebar att feodalherrar hade lokal domsrätt över sin befolkning. Tvärtom hade de självägande bönderna i Sverige en relativt fri ställning och fick med fyrståndsriksdagen en egen representation i riksmötet. Motsvarande organ i andra länder var vanligen begränsade till tre stånd: adeln, prästerna och borgarna. Genom bondeståndet fick den svenska nationalrepresentationen en bredare bas och fyrståndssystemet varade utan avbrott ända fram till representationsreformen 1866.

Även om det många gånger funnits tendenser till att överdriva den svenska folkstyrelsens historiska förankring, kvarstår alltså ändå faktum att Sverige internationellt sett har en stark demokratitradition. Förhållandena under fornnordisk tid är mycket svårbedömbara på grund av bristande källor. Men från medeltiden och framåt finns det belägg för att menigheten både i städerna och på landsbygden aktivt medverkat i rättskipning och förvaltning. Dessa demokratiska inslag är visserligen inte alltid unika och har möjligen inte så djupa rötter som ibland görs gällande, men demokratin har ändå en lång och kontinuerlig historia i Sverige.

Demokratin får ett språk

Den svenska demokratins historia handlar inte bara om yttre aspekter som ting, sockenindelningar och rådstugor, utan har också en inre sida bestående av föreställningar i människors sinnen. Uppfattningarna om samhällets natur är beroende av mentala begrepp och språkliga verktyg. Idé- och lärdomshistorikern Bo Lindberg har undersökt politiska ord och begrepp under 1600- och 1700-talen, en avgörande period i svensk historia som benämns tidig-modern.

Sverige var på den tiden inget enhetligt begrepp. Språket speglade ett rike som var löst sammansatt av landskap och olika tingsområden. Undersåtarna uppfattades som Guds folk och deras tillhörighet hängde samman med det stånd som de fötts till, i vilken stad som de hade burskap och i vilken provins som de bodde. För Sverige som politisk och administrativ enhet användes ordet »riket», en översättning från latinets *regnum* som kommer av verbet styra. Uttrycket »kronan» hänvisade först till kungens personliga makt, men kom så småningom att betyda härskarmakt i abstrakt mening. Orden »kronan» och »riket» blev därmed i praktiken synonyma och termen »kronan» används än i dag som beteckning när staten uppträder som ekonomiskt subjekt. Först mot mitten av 1700-talet växte det fram ett mer enhetligt folkbegrepp och man började tala om »svenska folket». Samtidigt blev orden »stat» och »samhälle» mer frekventa benämningar på den institutionaliserade gemenskapen. Begreppen folk och stat kopplades samman och ordet medborgare användes parallellt med det gamla ordet odalman.

»Frihet» har en lång historia som värdeladdat begrepp ända sedan antiken och

förekom redan i svenskt 1400-tal genom biskop Thomas frihetsvisa. Under 1700-talet blev frihet ett ofta använt honnörsord som till och med fick ge namn åt en hel epok, frihetstiden. Vad som saknades i den tidens frihetsbegrepp var framåtsyftningen, konstaterar Bo Lindberg. Friheten ansågs redan vara tillstädes och den innebar som konstitutionellt begrepp snarast ett återställande av ett tidigare tillstånd än ett framtidslöfte.

Ordet demokrati kan beläggas i svenska skrifter från tidigt 1600-tal. I början gjordes försök att finna en svensk motsvarighet, men språkliga nybildningar som allmannarådighet, allrådighet, menighetsvälde och folkregering fick ingen framgång. Begreppet demokrati förekom i de politiska diskussionerna också under 1700-talet, men behöll den negativa betydelse som det haft sedan Aristoteles. Om någon argumenterade för demokrati var det i dess inskränkta betydelse, som en begränsad folkstyrelse med aristokratiska inslag. Ordet demokrati fick sin positiva betydelse och användning som honnörsord först in på 1900-talet.

Självstyrande stater

Det var inte folket som skapade staten, det var snarare staten som skapade folket. Den moderna statens förhållande till demokratin är komplicerat. Till en början innebar den växande statsmakten att äldre former för folkstyrelse trängdes tillbaka. Men på längre sikt blev det staten och dess institutioner som kom att bilda ram för den representativa demokratin.

Frågan om statens ålder och födelse är omstridd och hänger nära samman med hur man definierar begreppet stat. Själva ordet stat började på 1400- och 1500-talen dyka upp i flera europeiska språk (status, stato, Staat, estat, état) och hade på 1700-talet fått sin moderna betydelse. Utmärkande för en stat är i dag att en regering kontrollerar ett territorium, att denna stat erkänns av andra stater och att staten har monopol på tvångsmakten i samhället.

Statsbyggnad

Eftersom flera av de egenskaper som utmärker moderna stater också återfinns i äldre tiders styrelseformer utgör den moderna staten inte någon helt ny uppfinning. Uppkomsten av territoriellt avgränsade stater var ändå en genomgripande händelse som fått avgörande betydelse för styrelseformernas utformning både i Europa och så småningom också i andra delar av världen. Den moderna statens födelse och utveckling har varit föremål för omfattande forskning och debatt och rymmer många olika aspekter. I detta sammanhang är frågan hur statsbyggnadsprocessen påverkat förutsättningarna för demokratin.

Uppkomsten av den moderna staten hänger nära samman med det monarkiska styrelseskicket. Det var kungarna som var den aktiva drivkraften bakom statsbildningen och staten blev det viktigaste instrumentet för monarkens maktutövning. I många fall medförde det ökande envåldet att utrymmet för menighetsstyrelse minskade genom att kungamakten ingrep och begränsade självstyrelsen i städer och byar.

Men ibland var maktkampen mer komplicerad. När kungens främsta konkurrenter utgjordes av adeln och andra stormän kunde kungen bilda allians med bönderna. En sådan kombination av centralmakt och lokalmakt förklarar flera särdrag i den svenska samhällsstrukturen, exempelvis regionernas svaga ställning.

Kungamaktens utformning har också påverkat demokratin i andra avseenden. Inom det monarkiska styrelseskicket ryms flera olika varianter. Den absoluta kungamakten innebar att monarken kunde härska mer eller mindre oinskränkt i kraft av en centralstyrd stat. Det var under Ludvig XIV som den franska staten började skrivas med stor bokstav, *l'État*. I andra länder, som i England och Sverige, tvingades kungen till olika slags begränsningar i sin maktutövning. En sådan inskränkt kungamakt ledde fram till den form av konstitutionell monarki som blev vanlig i 1800-talets Europa.

Uppkomsten av den moderna staten blev en lång och konfliktfylld process. Territoriella konflikter och dynastiska fejder ledde till utdragna och kostsamma krig. En så stor del av statens verksamhet ägnades åt krigföring, att det i många fall är berättigat att tala om rena militärstater. Stora delar av befolkningen drogs, vanligen ofrivilligt, in i statens aktiviteter. Kungen behövde folket, åtminstone som skattebetalare och krigsmanskap. Men befolkningen fann sig sällan godvilligt utan gjorde motstånd och ställde motkrav. I en del länder tvangs kungen inhämta samtycke från folkvalda representanter för att kunna utkräva skatter. Ibland försågs besluten med villkor för hur medlen fick användas. Därmed fick riksdagar och andra slags parlament ett ökat inflytande över staternas styrelse.

Den växande statsmakten råkade också i konflikt med den tidens stora maktcentrum, den katolska kyrkan. Kampen mellan kungamakt och påvemakt avgjordes på olika sätt i olika delar i Europa. I ett land som Spanien kunde kyrkan behålla sitt inflytande och samhället fick därmed en parallell maktstruktur med en andlig och en världslig makt. I Nordeuropa ledde reformationen till en brytning med påven och gav kungamakten ökat spelrum. Genom att konfiskera kyrkans egendomar lade Gustav Vasa grunden för den svenska statsmakten. Den svenska enhetsstaten byggde länge på att alla medborgare bekände sig till den evangelisk-lutherska läran.

Det är också vid denna tid som staten fick fastare organisatoriska former. Huvudkonturerna i statens arkitektur känns igen från stormaktstidens Sverige. Rikskanslern Axel Oxienstierna organiserade centralregeringen i kanslier, kollegier och ämbetsverk och såg till att staten fick en enhetlig regional organisation genom län och landshövdingar. Sedan dess har det svenska samhället präglats av en centralstyrd, enhetlig och jämförelsevis effektiv statsmakt.

Suveränitet

Det europeiska statssystemet fick sin bekräftelse genom westfaliska freden 1648 och det fördrag som avslutade trettioåriga kriget. Därigenom erkändes staternas suveränitet och deras rätt till självbestämmande utan främmande inblandning. Staterna blev också rättsligt likställda.

Den moderna statens uppkomst förändrade inte bara samhällets maktstruktur utan utmanade också gamla tankemönster. Den expanderande statsmakten tycktes

hota samhällets naturliga ordning. Men det fanns också teoretiker som såg staten som lösningen på problemet att skapa en gemensam ordning för samhället.

I diskussionerna kring statens natur fick begreppet suveränitet en central plats. För Jean Bodin (1529–1596) blev staten en möjlighet att få slut på de religionsstrider som plågade hans samtida Frankrike. Staten måste därför ha kraft att ställa sig över de stridande parterna. Det utmärkande för staten är suveräniteten: statens makt är överordnad, absolut och permanent. I denna teori om suveränitet är makten opersonlig och det blir därmed naturligt att skilja mellan å ena sidan staten som abstrakt institution och å andra sidan den eller de personer som styr staten.

Suveränitetstanken återkommer hos Thomas Hobbes (1588–1679). För Hobbes blir staten sättet att ta sig ur naturtillståndets laglöshet med allas krig mot alla. Hos Hobbes förverkligas denna tanke genom ett grundläggande samhällskontrakt. Individerna ingår, frivilligt och av eget intresse, ett avtal om att överlåta sin makt till en härskare, som förkroppsligar staten. Detta slags kontraktstänkande, idén om att folket överlämnar sin makt till gemensamma institutioner, återfinns i många senare demokratiteorier. Själva tanken på ett samhällskontrakt innebar en viktig öppning. Därmed erkändes inte bara en härskare utan också en motpart i form av ett folk.

Hobbes gick emellertid inte närmare in på hur den av folket överlåtna makten skulle kontrolleras. Suveränitetsteorin kunde därför användas för att legitimera en absolut, oinskränkt härskare. Frågan var hur suveränitet skulle kunna förenas med frihet. John Locke (1632–1704) kompletterade idén om ett samhällskontrakt med antagandet om att varje individ redan i naturtillståndet har ett antal rättigheter, särskilt äganderätt, som de sedan behåller även efter det att de har överlåtit sin makt till staten. Skulle härskaren inte fylla sina förpliktelser har individerna därför rätt att bryta kontraktet. Hänsynen till individernas rättigheter lägger restriktioner på härskarens handlingsmöjligheter. Locke hade därmed formulerat en av den konstitutionella demokratins bärande principer.

Försöken att finna metoder att kontrollera den statliga makten sökte sig fram längs olika vägar. Den allmänna maktdelningstanke som formulerats redan under antiken fick ny aktualitet. Grundidén är att all makt riskerar att urarta och att makt är det enda som kan hejda makt. Makten måste därför fördelas på olika funktioner och olika organ. Montesquieu (1689–1755) hävdade visserligen aldrig att statsmakten mekaniskt kunde separeras i tre olika grenar, men väl att lagstiftande, verkställande och dömande uppgifter borde fördelas och kombineras i syfte att motverka maktmissbruk.

Ett visst inslag av maktdelningsidéer finns också hos Jean-Jacques Rousseau (1712–1778). Han utformade ett förslag till författning för Polen och argumenterade där för en specialisering och uppdelning av arbetsuppgifterna mellan olika statliga organ. Den verkställande makten borde vara beroende av den lagstiftande makten. Därigenom skulle de folkvalda kunna hålla ett vakande öga över den statliga förvaltningen.

Men Rousseau var rent allmänt skeptisk till tanken på politisk representation. Han vände på hela suveränitetsidén: suveräniteten vilar inte hos staten utan hos folket. Idealet var ett samhälle i liten skala, där medborgarna kunde leva jämlikt och naturligt och själva sköta sina angelägenheter. I större och mer specialiserade sam-

hällen måste makten, som ett nödvändigt ont, överlåtas till ett gemensamt organ som förkroppsligar allmänviljan. I Rousseaus samhällsmodell drivs människan inte av privata intressen utan är besjälade av den gemensamma medborgarandan. Denna radikala folksuveränitetsidé förutsätter ett homogent och harmoniskt samhälle med en samstämmighet mellan folk och ledare.

Nation och representation

Redan under medeltiden hade England utvecklat ett slags maktdelning mellan monark och parlament. Det skulle emellertid dröja innan statsskicket fick mer stabila former. Sociala, religiösa och politiska konflikter ledde under 1600-talet till öppna strider och inbördeskrig. Efter en tid som republik återupprättades monarkin, men parlamentets ställning förstärktes i flera avseenden. Genom en lag om rättigheter och friheter, *Bill of Rights* 1689, garanterades yttrandefriheten i parlamentet och parlamentet fick ökat inflytande över skatter och försvar.

England kom därmed att utveckla tidiga former för ett parlamentariskt styrelsesätt, vilket gör regeringen beroende av parlamentets samtycke. England var också ett demokratiskt föregångsland när det gällde fri- och rättigheter. Det för den tiden relativt fria statsskicket var en förutsättning för en utveckling mot en liberal samhällsordning med näringsfrihet och personlig frihet.

Det fanns i England också rörelser som ville gå längre i demokratisk riktning och skapa sina egna självstyrande samhällen. Radikala grupperingar som *levellers* och *diggers* var aktiva i mitten av 1600-talet men utsattes för förföljelse. Religiösa riktningar som puritaner och kväkare sökte efter ett inre ljus och ville rena kyrkan. Puritanerna ansåg att staten borde styras av alla, men att statens verksamhet borde inskränkas till ett minimum. Alla borde få bilda egna trossamfund och staten borde garantera en vidsträckt tolerans. Med ett sådant utmanande budskap hamnade puritanerna i konflikt med både kyrkan och staten. Åtskilliga puritaner utvandrade till Amerika för att där kunna bygga upp sina egna samhällen och fritt utöva sin tro.

Amerikansk självständighet och konstitution

När de amerikanska kolonisterna förklarade sig självständiga i förhållande till den engelska kronan lade de inte bara grunden till en ny nation utan skapade också en ny modell för politisk organisering.

Med de tretton koloniernas självständighetsförklaring blev John Lockes filosofiska idéer politisk verklighet. Vi håller dessa sanningar som uppenbara, inleds den av Thomas Jefferson formulerade självständighetsförklaringen, att alla människor är skapade lika, att de är av sin Skapare utrustade med vissa oförytterliga rättigheter, och att bland dessa är liv, frihet och strävan efter lycka. Och liksom Locke ansåg revolutionärerna att när de härskande inte längre fyller sin skyldighet att respektera dessa rättigheter, så har de underlydande rätt att bryta kontraktet. Det amerikanska folket hade därför nu gjort uppror och valt att av kolonierna skapa »fria och oberoende stater». Självständighetsförklaringen antogs den 4 juli 1776.

Men det skulle dröja innan dessa nya stater kunde skapa den republik som re-

volutionärerna hade i sinnet. Kriget mot England pågick flera år och försöken att skapa en gemensam organisation gick trögt. Först 1781 hade alla staterna godkänt ett statsförbund (*confederation*), en lös samarbetsform som fick namnet The United States of America. De tretton olika staterna bevakade var och en sin nyvunna självständighet och var obenägna att släppa ifrån sig någon makt. Det nya statsförbundet fick därför bara begränsade befogenheter och led följaktligen brist på resurser och stod maktlöst inför uppgiften att försvara förbundet mot yttre hot.

Att det behövdes en starkare gemensam organisation stod därför klart, men när det gällde exakt hur detta förbund skulle se ut gick meningarna starkt isär. De stora staterna ville att den beslutande församlingen skulle utses efter befolkningens storlek. De mindre staterna befarade att hamna i evigt underläge och föreslog att alla stater skulle få sända lika många representanter. Debatten fick stor spridning, bland annat genom publikationen *The Federalist*, som i efterhand blivit en viktig källa för att spåra tankarna bakom det amerikanska statsskicket.

För att försöka komma överens samlades ett femtiotal delegater från alla stater i ett konvent, som hölls 1787 i Philadelphia med George Washington som ordförande. Efter långa debatter och flera alternativa förslag lyckades man slutligen nå en kompromiss. Resultatet blev en kortfattad konstitution som innebar att statsförbundet ersattes av en förbundsstat (*federation*). Namnet, Amerikas förenta stater, behölls dock liksom beteckningen på delstaterna (*states)*. Förbundets kongress fick två kamrar: representanthuset skulle väljas efter befolkningsstorlek, och tillgodosåg därmed de stora staternas intresse, medan varje delstat fick sända två företrädare till senaten, vilket gjorde att de små delstaterna kunde acceptera kompromissen. Den verkställande makten lades i händerna på en president, som fick vissa, men inte långtgående, maktbefogenheter. Farhågorna att det nya statsförbundet skulle kunna missbruka sin makt ledde också till att lagstiftande, verkställande och dömande uppgifter blandades och fördelades på olika grenar av statsmakten i enlighet med tidens maktdelningsidéer.

Den nya statsbildningen var inte någon demokrati, eftersom kvinnor och slavar inte var berättigade att delta i det politiska livet. Konventet lyckades heller inte komma överens om slaveriets framtid; för folkräkningens skull blev kompromissen att slavar skulle räknas som tre femtedelar. Grundlagsfäderna själva talade inte om sin skapelse som en demokrati, vilket alltjämt hade betydelsen av »mobbvälde», utan använde i stället begreppet republik. USA brukar ändå betecknas som den första nya nationen och landets betydelse för demokratins senare utveckling ligger just i det att ett land för första gången visar hur folket tar sig rätten att skapa sina egna institutioner. »We the People of the United States» inleder den stolta proklamation som bildar upptakt till konstitutionen.

Därmed hade USA från början fått den inriktning på konstitutionell styrelse som är utmärkande för det amerikanska statsskicket. Redan kolonisternas uppror mot England hade grundats på en princip, att den som beskattades hade rätt att få vara med i beslutsfattandet (»no taxation without representation»). Också 1787 års konstitution har fått sin kraft genom att den innehåller ett antal grundläggande principer. Dessa principer, såsom republikanism, federalism och maktdelning, har under årens lopp blivit föremål för många tolkningar och preciseringar. Den ur-

sprungliga konstitutionen är alltjämt gällande och revideras inte genom ändringar utan genom tillägg (*amendments*). År 1791 tillkom de tio första författningstilläggen, vilka bildar en förteckning över medborgerliga rättigheter (*Bill of Rights*).

Fransk revolution och rättighetsförklaring

Den dramatiska händelseutvecklingen på den amerikanska kontinenten följdes intensivt i Europa. En livlig trafik av nyheter och idéer pågick i båda riktningarna över Atlanten. I Frankrike var intresset särskilt stort. Den franska revolutionen 1789 hade visserligen också sociala och ekonomiska förklaringar, men landet genomgick också en tankemässig omvälvning. Kungamakten och kyrkan hade förlorat sin auktoritet och frågan var hur det nya samhället borde se ut.

Det finns de som hävdat att hela den franska revolutionens tankevärld kopierats från amerikanerna, men bilden är mer komplicerad än så. Det amerikanska inflytandet återfinns särskilt i fri- och rättigheterna samt statsskickets republikanska ram. Men det fanns också amerikanska lösningar som fransmännen ratade till förmån för andra modeller. Det gällde exempelvis tvåkammarsystem och federalism; Frankrike valde i stället ett enkammarsystem och en enhetsstat. Likheterna mellan Amerika och Frankrike låg framför allt i de gemensamma grundidéerna. De nya statsskicken i de två länderna var båda starkt påverkade av upplysningstidens människosyn och samhällsteorier.

Generalständerna, ett ålderdomligt organ med företrädare för adel, präster och borgare, hade inkallats av kungen, men omvandlade sig själv till en nationalförsamling. Den gamla principen om representation efter ståndstillhörighet ersattes av individprincipen, där varje representant hade en röst. Efter intensiva debatter beslöt nationalförsamlingen 1791 om en konstitution.

Konstitutionen inleddes med en deklaration om de mänskliga rättigheterna. Denna relativt korta text, bestående av en ingress och 17 paragrafer, fick omedelbart stor spridning och väckte uppmärksamhet runt om i världen. Rättighetsförklaringen från 1791 åberopas fortfarande, eftersom den är en del av dagens franska statsrätt. Franska revolutionens sätt att formulera de mänskliga rättigheterna var epokgörande i flera avseenden. Rättigheterna är knutna till individer, inte till grupper eller kollektiv. Rättigheterna är universella, vilket var en konsekvens av att de ansågs utgöra naturliga rättigheter. Rättigheterna är abstrakta, i det att de har karaktären av allmängiltiga principer. Visserligen betraktades rättigheterna som okränkbara och heliga, men det innebar inte att de var absoluta. Däremot skulle rättigheterna bara kunna begränsas på det sätt som förutsetts av konstitutionen.

Franskan är, liksom engelskan, ett av de språk som har samma ord för man och människa. Rättighetsförklaringen 1791 heter i original »Déclaration des droits de l'homme et du citoyen». Det som skulle kunna översättas som människans och medborgarens rättigheter betydde på den tiden i första hand mannens rättigheter. Kvinnans ställning berördes inte och tystnaden var inte helt omedveten. En inflytelserik filosof som Rousseau erkände visserligen att kvinnor kunde vara begåvade i vissa avseenden, men han ansåg att flickor borde uppfostras för att kunna fylla sin uppgift att behaga och stödja mannen. Även om det officiella livet alltjämt var

strikt könssegregerat, kunde kvinnor ändå spela en aktiv roll inom andra delar av samhälls- och kulturlivet. Kort tid efter den franska rättighetsförklaringen publicerade den brittiska författarinnan och filosofen Mary Wollstonecraft sitt försvar för kvinnans rättigheter, *A Vindication of the Rights of Woman*, ett av feminismens första manifest.

Nationsbyggande

Den franska revolutionsförfattningen talar om nationalförsamlingen som representanter för det franska »folket» men framför allt används begreppet nation. Statens suveränitet är en och odelbar och vilar på »nationen». Därmed formades en modell som blev utslagsgivande för det kommande århundradets politiska organisering. Den grundläggande tanken var att man kunde sätta likhetstecken mellan stat, nation och folk. Nationalstaten innebär att det inom ett avgränsat territorium finns en statlig organisation vars medlemmar är ett folk som förenas av en gemensam kultur. Nationalism är den idé och politiska rörelse som strävar efter att förverkliga nationalstatens princip.

Nationalismen kom att prägla tänkande och praktisk politik under lång tid, men rörelsen blev sällan helt framgångsrik. Få av världens stater är språkligt eller etniskt homogena: stat och nation kom sällan helt att sammanfalla. Det skulle också dröja länge innan begreppet folket blev liktydigt med hela den vuxna befolkningen, eftersom kvinnor och andra grupper alltjämt stod utanför den politiska gemenskapen.

Utvecklingen mot demokratiska samhällen gick därför ojämnt. Demokratin kan sägas ha två skilda aspekter. Den ena handlar om vilka personer som har rätt att vara med. Den andra gäller vilka institutioner som ska sammanjämka de olika viljorna till gemensamma beslut. Det är ett historiskt faktum att demokratins institutioner konstruerades innan det politiska deltagandet breddades. När kvinnorna och de breda folkgrupperna till slut fick rösträtt, hade institutionerna i allt väsentligt redan fått sin utformning.

Denna översiktsbild över det stora historiska förloppet är emellertid föremål för kontroverser bland historiker och statsvetare, eftersom tolkningen av det förflutna påverkar synen på framtiden. Enligt ett renodlat perspektiv kan demokratin bara förverkligas under vissa speciella omständigheter och förutsätter bland annat att de politiska institutionerna måste vara mer eller mindre färdigbyggda innan folket kan släppas in. Den motsatta uppfattningen hävdar att demokrati kan uppstå under de mest mångskiftande förhållanden och att institutionsbyggnad och demokratisering hänger nära samman. De två olika skolorna skiljer sig också åt när det gäller bilden av förändringsförloppets karaktär, antingen som en relativt lugn och harmonisk utveckling eller som en demokratiseringsprocess fylld av kamp och ibland även våld. Statsvetaren Sheri Berman har på grundval av europeiska erfarenheter dragit slutsatsen att konflikter och bakslag har varit en integrerad del av demokratiseringen och att det i många länder tagit flera hundra år innan folkstyrelsen kunnat förverkligas inom någorlunda stabila former.

Även den norske samhällsforskaren Stein Rokkan har beskrivit massmobiliseringens tid som en lång och konfliktfylld process. Rörelsen mot samhällets demo-

kratisering kan ses som en ström genom slussar och kanaler, som gör det möjligt att dämma upp och hålla tillbaka flodvågen för en tid. Till slut når rörelsen kärnan i den politiska maktutövningen: rätten att delta i beslutsfattandet. Den första tröskeln gällde *legitimering*. Vid vilken tidpunkt i statsbildningens och nationsbyggandets historia erkändes rätten till klagomål, kritik och demonstrationer mot de makthavande? Den andra tröskeln utgjordes av *inkorporering*. Hur lång tid tog det innan anhängarna av de växande rörelserna fick formell rätt att delta i valet av sina representanter på samma sätt som de etablerade skikten i samhället? Den tredje tröskeln handlade om *representation*. Hur höga var spärrarna mot representation för nya rörelser och när sänktes barriärerna för att komma in i de beslutande församlingarna? Den fjärde tröskeln gällde *den styrande makten*. Hur motståndskraftiga var de styrande organen i förhållande till lagstiftarna och hur länge dröjde det innan de folkvalda kunde ställa regeringen till ansvar?

Det exakta händelseförloppet kom att se olika ut i olika länder, beroende på komplicerade blandningar av ekonomiska, sociala, kulturella och historiska faktorer. Dessa olika konfliktlinjer förklarar också varför de demokratiska samhällena fått delvis olika mönster av politiska motsättningar och skilda typer av partisystem. I västra Europa är det särskilt tre stora historiska händelser som bestämt vägen till demokrati. Den första utspelade sig under *reformationen* och gällde makten över den kyrkliga organisationen inom det nationella territoriet. Den andra händelsen var den *demokratiska revolutionen*, som inleddes med upplysningen och franska revolutionen. Slutligen formades massmobilisering och nationsbyggande av den *industriella revolutionen* med dess skarpa konflikter, både mellan stad och land och mellan arbete och kapital.

Representationsfrågan

Redan under medeltiden hade det i många europeiska länder funnits herredagar och ständerförsamlingar med företrädare för högre sociala skikt från olika landsändar. Under senare skeden av den absoluta kungamakten minskade deras inflytande och flera av dessa organ upphörde att fungera. I några länder överlevde de och bildade basen för en modern form för politisk representation.

Med franska revolutionen förverkligades en ny idé om uppdraget som politisk representant. Parlamentet skulle inte längre bestå av delegater som endast hade i uppgift att förmedla önskningar från olika delar av samhället utan i stället av självständiga och aktiva representanter för hela nationen. Revolutionsförfattningen 1791 var på denna punkt mycket tydlig. Statsformen var representativ: den makt som utgår från nationen kan endast utövas genom delegation. Den lagstiftande makten delegeras till en nationalförsamling bestående av representanter som utses av folket genom fria val. Denna uppfattning om den politiska representationens natur hänger nära samman med synen på staten. Suveräniteten är en och odelbar och tillhör nationen. Revolutionärerna vände sig därmed mot den gamla regimens system av privilegier, skrån och andra gruppintressen. Folksuveräniteten utövades av nationalförsamlingen – och endast av nationalförsamlingen. Självständiga gruppbildningar betraktades med skepsis och vissa slags organisationstyper förbjöds. Inga särintressen skulle få stå i vägen mellan individerna och staten.

Mot 1700-talets slut fanns det således flera praktiska exempel på denna nya form av politisk representation, främst den franska nationalförsamlingen och den amerikanska kongressen. Den engelska utvecklingen gick sin egen väg, där parlamentet formellt behöll sin roll som konungens rådgivare men där underhuset successivt fick ökat inflytande över lagstiftning och regeringsmakt. Runt om i Europa utmanades den gamla ordningen och särskilt efter de liberala reformrörelserna 1830 och 1848 reformerades de politiska institutionerna i flera länder: i Belgien 1831, Italien 1848 och Danmark 1849.

I europeiskt perspektiv gick utvecklingen i Sverige jämförelsevis långsamt. Sverige förblev länge ett fattigt och efterblivet land i Europas utkant och fyrståndsriksdagen framstod som alltmer ålderdomlig. Adeln och prästeståndet företrädde mindre än en procent av befolkningen. Borgarståndet var begränsat till de relativt få stadsinvånare som innehade burskap och därmed rätt att bedriva näring. De flesta av landets invånare bodde visserligen på landsbygden, men bondeståndet begränsades till besuttna bönder, det vill säga hemmansägare som hade egna kreatur och som kunde försörja ett visst antal arbetsföra.

Först genom representationsreformen 1866 ersattes ståndsriksdagen av ett tvåkammarsystem. Den nya riksdagen utformades emellertid i konservativ anda för att inte hota de gamla etablerade intressena. Första kammaren utsågs indirekt, av landsting och städer. Andra kammaren valdes direkt, men rösträtten gjordes starkt begränsad. Det skulle dröja ännu ett halvsekel innan den allmänna rösträtten blev verklighet.

Representationsreformen innebar ändå en modernisering av de politiska institutionerna. Det gick en principiell skillnad mellan den gamla och den nya riksdagen. Ståndsriksdagen byggde på en korporativ representationsprincip, eftersom den utgick från att det var fyra stånd som skulle företrädas. Tvåkammarsystemet utgick i stället från en personlighetsprincip som grundades på uppfattningen om människors lika värde.

Demokratins seger

Vid sekelskiftet 1900 fanns det inte någon stat som var demokratisk i vår nutida mening med rösträtt både för kvinnor och för män. USA var en demokrati för vita män. I Sverige hade mindre än en femtedel av den vuxna befolkningen rätt att rösta i valen till andra kammaren. Stora delar av Afrika och Asien utgjordes av kolonier. Även länder i Europa saknade ännu nationell självbestämmanderätt. Finland var ett ryskt storfurstendöme och Norge befann sig i union med Sverige.

Tjugo år senare hade de gamla styrelseformerna brakat samman efter världskrig, revolutioner och folkliga resningar. Allmän rösträtt både för kvinnor och män var verklighet, eller höll på att genomföras, i stora delar av Europa. Parlamentariska styrelseformer innebar att kungamakt och herremakt ersattes av folkmakt.

Allmän rösträtt

Den allmänna rösträttens utveckling fick olika förlopp i olika länder. I England gick processen gradvis med en successiv utvidgning till allt större delar av befolkningen. I ett land som Frankrike breddades rösträtten genom mer plötsliga och genomgripande reformer.

Allmän rösträtt för män genomfördes först och utvidgningen ägde rum stegvis. Redan i början av 1800-talet hade några amerikanska delstater rösträtt för jordägande vita män, men allmän rösträtt för män blev inte konstitutionellt garanterad förrän 1870. I Europa innebar revolutionerna 1848 att större grupper av män fick delta i valen. Mot slutet av 1800-talet hade alla vuxna män fått rösträtt i bland annat Frankrike, Tyskland och Schweiz, något senare i Österrike och Finland. Det var särskilt arbetarrörelsen som drev på kraven på att demokratisera de representativa institutionerna och ge den växande arbetarklassen fullt politiskt medborgarskap. Åsikterna om kvinnlig rösträtt var däremot mer tvekande. Det hände, som i Belgien, att arbetarrörelsen motsatte sig kraven på att utsträcka rösträtten även till kvinnorna, eftersom kvinnor ansågs ha mer konservativa värderingar. I vissa fall drevs rösträttskraven av folkliga rörelser nerifrån, men det förekom också att länder demokratiserades uppifrån. Som rikskansler i Tyskland införde Bismarck allmän rösträtt för män för att dämpa missnöjet och försvaga liberalerna.

Nya Zeeland införde kvinnlig rösträtt 1893 och blev därmed det första landet med allmän rösträtt både för kvinnor och för män; kvinnor blev dock inte valbara till parlamentet förrän flera år senare. I Australien blev kvinnor både röstberättigade och valbara 1902. År 1906 införde Finland, som första europeiska land, kvinnlig rösträtt och valbarhet.

I många länder kräves det flera år av diskussioner och demonstrationer innan kvinnlig rösträtt blev verklighet. Suffragetterna, den militanta rösträttsrörelsen i Storbritannien, fick stor uppmärksamhet också utanför landets gränser. Det dröjde till 1918, efter kvinnornas framträdande samhällsroll under första världskriget, innan Storbritannien införde kvinnlig rösträtt, men då bara för kvinnor över 30 år. Efter ett författningstillägg fick USA kvinnlig rösträtt år 1920.

Även efter det att kvinnor blivit politiskt likställda med män förekom det i flera länder att vissa befolkningsgrupper var utestängda från valen. I Australien fick urinvånarna rösträtt först på 1960-talet. I USA hade slaveriet visserligen avskaffats efter inbördeskriget på 1860-talet, men det skulle dröja ett århundrade innan den afroamerikanska delen av befolkningen fick praktiska möjligheter att rösta.

Kraven på allmän rösträtt var bara en del av rösträttsrörelsen. Målet var också lika rösträtt, vilket riktade sig mot gamla former för graderad rösträtt. Ända sedan medeltiden hade beslutsorgan som parlament och lokala stämmor i mycket fungerat som en klubb för jordägare. I Preussen var de röstberättigade indelade i tre olika klasser efter hur mycket skatt de betalade; en rik person hade därmed många gånger fler röster än de som betalade lite skatt.

Också Sverige tillämpade ett system med graderad rösträtt. Genom representationsreformen 1866 infördes en första kammare som valdes indirekt av landstingen och de städer som saknade landsting. Rösträtten till dessa kommunala församlingar

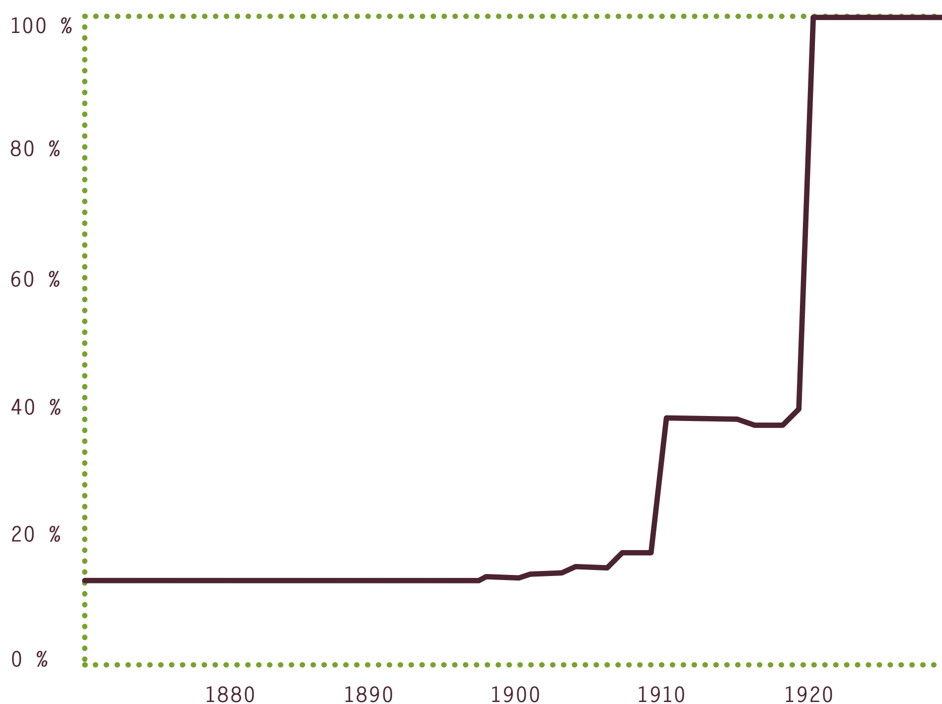
var inte bara begränsad utan också ojämnt fördelad. Antalet röster stod i proportion till inkomst och fastighetsinnehav. I flera kommuner förfogade en enda person över mer än hälften av röstetalet. Ett extremfall var Bollerups kommun i Skåne, där en enda röstberättigad, en förmögen godsägare, innehade 98 procent av rösterna. Första kammaren dominerades av äldre män ur en liten förmögen överklass.

Andra kammaren valdes direkt. Rösträtten var här inte graderad, utan varje röstberättigad hade en röst. Däremot var det inte många som uppfyllde kraven på att få rösta. Kvinnorna var helt utestängda från riksdagsvalen. Bland männen föll de flesta på inkomststrecket, vilket innebar ett krav på en viss minsta taxerad inkomst. Vid 1872 års val var 87 procent av den vuxna befolkningen utestängd från rätten att rösta. Eftersom valdeltagandet dessutom var lågt, grundades riksdagen bara på några få procent av folket. Rösträttsbestämmelserna gynnade jordbrukarna, som därmed fick stort inflytande i andra kammaren.

Vid sekelskiftet var rösträttsfrågan det stora politiska stridsämnet. Liberaler och socialdemokrater stred för allmän rösträtt. Två folkriksdagar 1893 och 1896 och en storstrejk 1902 underströk kraven på att rösträttshindren skulle avskaffas. Flera förslag till uppmjukning av bestämmelserna föll i riksdagen på de konservativas och främst första kammarens motstånd. Statsminister Karl Staaff höll ett stort tal i

Rösträttens utveckling i Sverige 1872-1921

Andel röstberättigade



Andrakammarvalen 1872-1921. Röstberättigade i procent av invånare som uppnått rösträttsålder. Diagrammet visar effekterna av rösträttsreformerna 1907-1909 och 1919-1921.
Källa: Gunnar Gerdner (1958). »De politiska partierna: deras utbredning och omfattning», Atlas för Sverige, 141-142:4.

andra kammaren och förklarade att om det blev ett nej, så skulle frågan i fortsättningen bli om »konungamakt med herremakt eller konungamakt med folkmakt» skulle råda i Sveriges rike. Förslaget röstades emellertid ner och Staaff avgick. Den nya regeringen, under högerledaren Arvid Lindman, kom 1907 med ett förslag som också kom att genomföras. Högern gick nu med på allmän rösträtt, visserligen inte för kvinnor, men för det stora flertalet män som fyllt 24 år. I de kommunala valen begränsades antalet röster till maximalt 40 per väljare. Villkoret för de konservativas samtycke var att valsystemet samtidigt ändrades. Metoden med majoritetsval hade kraftigt gynnat det största partiet. När nu stora grupper av arbetare och andra låginkomsttagare fick rösträtt befarade de konservativa att bli utkonkurrerade. Med den nya proportionella valmetoden försäkrade de sig om att åtminstone få behålla en viss minoritetsrepresentation. Förslaget antogs slutgiltigt 1909.

Redan på 1880-talet hade riksdagen börjat diskutera kraven på kvinnlig rösträtt, men de konservativa bjöd hårt motstånd. Kraven återkom många gånger under de följande åren och understöddes också av opinionsbildning utanför riksdagen. Lokala rösträttsföreningar gick 1902 samman i Landsföreningen för kvinnans politiska rösträtt. Genombrottet skulle emellertid dröja till 1918, då en regering under ledning av liberalen Nils Edén och socialdemokraten Hjalmar Branting lade fram ett förslag om allmän rösträtt. Kvinnorna skulle därmed få rösträtt och den 40-gradiga skalan avskaffas. Högern motsatte sig till en början, men under trycket från de revolutionära rörelserna i Ryssland och på kontinenten böjde sig oppositionen. År 1921 togs det definitiva beslutet om allmän och lika rösträtt i Sverige.

Parlamentarism

Allmän rösträtt var en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för statsskickets demokratisering. Rösträtten gällde makten över parlamentet, men därutöver återstod frågan om makten över regeringen. I monarkierna låg den styrande makten i konungens händer och ministrarna betraktades endast som monarkens rådgivare. Kraven på parlamentarism innebar att det folkvalda parlamentet i stället borde bestämma över regeringens sammansättning och politiska inriktning. Striden kring parlamentarismen blev därför en kraftmätning mellan kungamakt och folkmakt.

Kampen för de europeiska staternas demokratisering använde konstitutionella snarare än våldsamma medel. Den parlamentariska majoriteten utnyttjade olika juridiska sätt att tvinga konungen till eftergifter. En möjlighet var att försöka ställa en minister inför rättsligt ansvar. En sådan metod hade använts redan under frihetstidens svenska 1700-tal då riksdagen flera gånger framtvingade statsråds avgång (»riksrådens licentiering»). Parlamenten kunde också sätta press på konungen genom att vägra godkänna statens budget.

Undan för undan ökade parlamenten sitt inflytande över besluten att tillsätta och avsätta ministrar. Konungen tvingades exempelvis att ta hänsyn till valresultat och politiskt missnöje med enskilda ministrar. Kungamakten kom därmed att bli allt mer begränsad och inskränkt genom lagregler och politisk praxis. Den parlamentariska princip som nu höll på att förverkligas innebar att regeringen måste ha parlamentets förtroende.

Tidsmässigt infördes parlamentarism något före allmän rösträtt. I de flesta länder hade parlamentarismen redan segrat vid den tidpunkt då allmän och lika rösträtt blev verklighet. Det fanns ändå ett nära samband mellan de två processerna. I takt med att allt större väljargrupper blev röstberättigade förändrades parlamentsvalens natur. Den gamla tanken att olika delar av landet sände ett antal personliga representanter till huvudstaden fick ge vika för en modern representationsuppfattning byggd på politiska partier. Partipolitiseringen av valmanskår, opinionsbildning och parlament, särskilt den allt tydligare uppdelningen mellan vänster och höger, klargjorde majoritetsförhållandena. En regering som saknade stöd av den parlamentariska majoriteten fick allt svårare att upprätthålla sin legitimitet.

Storbritannien inledde tidigt en utveckling mot ett parlamentariskt regeringssätt och den engelska parlamentarismen kom att bli en förebild för många andra länder. Maktkampen mellan monark och parlament hade präglat Englands historia sedan medeltiden. Parlamentet dominerades under långa tider av högadeln och det skulle dröja innan underhuset kunde flytta fram sina positioner. Ett viktigt steg togs genom parlamentsreformen 1832, eftersom det reformerade valsystemet gav underhusets ledamöter en mer självständig ställning. Fastare partigrupperingar började ta form och underhuset inrättade utskott och granskningsorgan. Debatterna i underhuset tog upp tidens stora frågor och tilldrog sig stor uppmärksamhet. Med tiden kunde underhuset öka sitt inflytande över lagstiftning, budget och regeringens sammansättning. Underhusets starka ställning formaliserades år 1911 i en särskild lag, *The Parliament Act*.

Under mitten och slutet av 1800-talet lyckades också andra länders parlament skjuta fram sina positioner på kungamaktens bekostnad. Parlamentariska styrelseformer kom därigenom att etableras i länder som Belgien, Italien och Nederländerna. För Norges del blev år 1884 en vattendelare, då stortinget tvingade den svenske kungen att acceptera en regering som hade stortingets stöd. Statsminister blev den liberale politikern Johan Sverdrup, som argumenterat för principen att landet inte kunde regeras utan stortinget utan med stortinget och att all makt och kraft borde samlas »här i denna sal».

I Sverige infördes parlamentarismen relativt sent och först efter en utdragen och ojämn process. Med representationsreformen 1866 kom riksdagens sammansättning att få större betydelse över regeringens sammansättning, men det dröjde flera årtionden innan partikonstellationerna fick tydliga och stabila mönster. Inrättandet av ett statsministerämbete 1876 stärkte regeringens självständighet och tullstriden under slutet av 1880-talet medförde starkare band mellan riksdag och regering. Unionskrisen år 1905 ledde till det första fullständiga ministärskiftet och regeringens sammansättning avgjordes av stödet i riksdagens andra kammare. Kungamakten försvagades visserligen, men Gustav V försökte återta initiativet och konflikten tillspetsades genom borggårdskrisen 1914. Genom sitt tal på slottets borggård försökte kungen att hävda den personliga kungamakten. Först med regeringsbildningen 1917 segrade parlamentarismen definitivt i Sverige.

Demokratiseringens vågor

Vid 1920-talets början såg framtiden ljus ut för demokratin. Parlamentarism och allmän rösträtt syntes ha blivit den normala formen för moderna staters styrelse. Men ytterligare tio år senare hade den demokratiska optimismen förbytts i en undergångsstämning. Land efter land övergav parlamentarism och demokrati till förmån för starka ledare och diktaturregimer. Demokratins seger hade förvandlats till demokratins kris, för att hänvisa till titeln på den bok som Herbert Tingsten publicerade det dramatiska året 1933.

Händelseutvecklingen under 1900-talets första årtionden bekräftade att demokratins historia inte är lugn och kontinuerlig utan uppvisar ryckiga och motsägelsefulla mönster. Långa perioder av stabilitet och långsamma förskjutningar kan avlösas av snabba och genomgripande omkastningar, omvälvningar kan framkalla motrörelser.

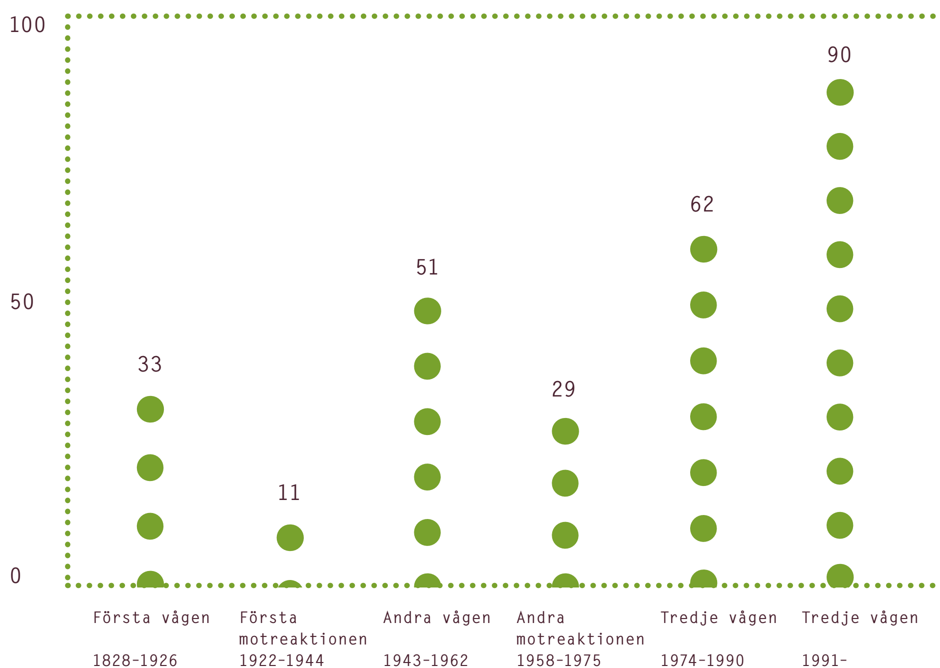
Ett sätt att skapa överblick är att skildra demokratins historia som en serie stora vågor. Den amerikanske statsvetaren Samuel Huntington har delat in den moderna demokratins utveckling i tre vågor med två mellanliggande perioder av antidemokratiska motreaktioner.

Första demokratiseringsvågen. Att en lång demokratiseringsvåg inleddes någon gång under slutet av 1700-talet och början av 1800-talet är uppenbart, men det är mindre självklart exakt vilket årtal som ska anges som startpunkt. Den amerikanska självständighetsförklaringen 1776 är en möjlighet, franska revolutionen 1789 en annan; man kan också peka på de europeiska revolutionsåren 1830 och 1848.

Enligt Huntington inleddes den första demokratiseringsvågen år 1828 och han anlägger därmed ett amerikanskt perspektiv. Detta år valdes Andrew Jackson till president och under dennes ämbetstid reformerades det politiska systemet i ett antal avseenden. Rösträtten utvidgades till att omfatta även vita män som inte var jordägare och sättet att utse ämbetsmän ändrades i syfte att bryta byråkratins makt och motverka korruption. Att Jackson också drev en hårdhänt politik för att flytta indianerna från deras gamla marker tillhör baksidan av samma historia.

Utvecklingen i Europa var jämförbar när det gällde utvidgningen av rösträtten. De nya grupper som gavs rätt att delta i valen var män, i första hand de välbeställda och så småningom även männen i bredare lager av befolkningen. Kvinnorna fick vänta längst, både i USA och i Europa. Däremot valde de europeiska länderna en annan väg när det gällde att demokratisera statens styrande makt. Den amerikanska formen av presidentsystem blev inte aktuell, utan de europeiska monarkierna förvandlades till parlamentariska system, antingen med en konstitutionell monark eller med en vald president som statsöverhuvud. Mot slutet av 1920-talet kunde ett drygt tjugotal av världens stater räknas som demokratiska, åtminstone i den meningen att de hade fria och allmänna val.

Antidemokratisk motreaktion. Den demokratiska styrelseformen var kontroversiell och hade många motståndare. Kommunister ville ersätta kapitalismen och den borgerliga demokratin med planhushållning och proletariatets diktatur under ledning av ett kommunistiskt parti. Fascister vände sig mot liberalismens individualism och förespråkade en korporativ stat där olika samhällsgrupper enades under en



stark ledare. Nationalsocialister såg den parlamentariska demokratin som en del av en kosmopolitisk, sionistisk konspiration och ville skapa ett etniskt homogent land enligt formeln ett folk, ett rike, en ledare. Demokratins idéer och institutioner var inte starkare än att de antidemokratiska projekten kom att förverkligas i flera olika länder.

Sovjetunionen uppstod ur det kaos som rådde i Ryssland i första världskrigets slutskede. När tsaren avgått 1917 bildade parlamentet en provisorisk regering, men den störtades och makten togs över av arbetar- och soldatråd under ledning av ett litet välorganiserat bolsjevikparti. Partiet konsoliderade sin maktställning genom att rensa ut motståndare och skapa en centralstyrd samhällsorganisation med partiet och staten som två parallella och sammankopplade makthierarkier. Kommunistpartiet kunde därigenom under Lenin och Stalin effektivt kontrollera hela samhället. Försök att efter den ryska revolutionens förebild skapa rådssocialistiska och kommunistiska styrelseformer förekom i flera andra länder, men de blev i allmänhet kortlivade. Först med Sovjetunionens seger i andra världskriget etablerades kommunistiska regimer i Östeuropa, ofta under namnet folkdemokratier.

Italien befann sig i en djup kris i spåren efter första världskriget. Kommunister försökte ta makten, men den fascistiska rörelsen tog initiativet. När Mussolini 1922 gjort sig till ledare för regeringen kunde han undan för undan utmanövrera sina motståndare och efter några år blev fascistpartiet det enda tillåtna partiet. Fascistiskt inspirerade rörelser hade under mellankrigstiden stort inflytande också i ett antal andra europeiska länder, exempelvis i Portugal, Spanien, Österrike, Ungern, Rumänien och Jugoslavien.

Tyskland blev efter första världskriget en demokratisk och parlamentarisk republik, grundad på en författning som antogs i Weimar 1919. De djupa samhällskonflikterna och partisplittringen ledde till att en lång rad lika kortlivade som maktlösa regeringar avlöste varandra. Nationalsocialisterna blev största parti vid valet 1932 och året därefter blev Hitler ledare för en parlamentarisk majoritetsregering. Han utnyttjade snabbt situationen, avskaffade medborgerliga friheter och förbjöd oppositionen. Nazisterna permanentade sin maktställning genom en likriktning av hela samhället genom censur och propaganda. Judar och andra icke önskvärda folkelement utsattes för metodisk förföljelse och utrotning. Genom tyska erövringar under andra världskriget kom nazistiska regimer att upprättas i lydstater och på ockuperade områden.

Under 1940-talets första år bestod större delen av Europa av diktaturer eller länder som ockuperats av diktaturer. Det återstod endast några få öar av fria demokratiska stater, däribland Schweiz, Storbritannien och Sverige.

Denna period, som präglades av demokratins kris och diktaturernas framgångar, har lett till många reflektioner och analyser. Ekonomiska, sociala, kulturella och psykologiska faktorer kan bidra till att kasta ljus över skeendet, men det står också klart att de politiska institutionernas utformning utgör en viktig del av förklaringen. Jämförande forskning visar att många europeiska länder drabbades av en djup ekonomisk och social kris under 1920-talet och början av 1930-talet, men att länderna kom att skilja sig starkt när det gäller de politiska konsekvenserna. I Storbritannien och Skandinavien fanns partier och regeringar som var handlingskraftiga nog att ensamma eller i koalitioner genomföra trovärdiga reformer. I andra länder framstod de demokratiska ledarna som handlingsförlamade och lämnade därmed utrymme för antidemokratiska rörelser och starka ledare.

En samtida betraktare som Herbert Tingsten utvecklade denna tankegång i boken *Demokratins seger och kris*. »I de parlamentariska staterna har den sociala differentieringen och den härav följande partisplittringen försvårat uppkomsten av fasta majoriteter och därmed av regeringsbildning och regeringsledning. De snabbt skiftande parlamentariska kombinationerna ha icke kunnat bilda underlag för handlingsdugliga regeringar.» Därmed minskade människornas förtroende för demokratins samhällsordning. Alternativen till demokrati framstod därför som alltmer lockande. Längtan efter en stark regering blir i kritiska situationer en tillgång för de rörelser som vill ersätta demokrati med diktatur, konstaterade Tingsten.

Andra demokratiseringsvågen. Om mellankrigstidens diktaturer var en motreaktion mot den första demokratiseringsvågen, så kan den andra demokratiseringsvågen ses som en motreaktion mot denna motreaktion. Demokratins anhängare hade under några år hamnat i försvarsställning och underläge. När andra världskriget svängde mot en allierad seger, började motståndsrörelser och överlevande planera för en fredlig och demokratisk värld.

I en del länder tycktes förutsättningarna för demokratisk återuppbyggnad vara sämsta tänkbara. Efter nederlaget låg stater som Tyskland och Japan i ruiner, inte bara bokstavligt utan även bildligt. Politikens institutioner, rörelser och ledare hade komprometterats av diktatur och krig. Det var segermakterna som bestämde villkoren för den demokratiska rekonstruktionen. Ett övergripande syfte var att förhindra

en upprepning av diktaturens och krigets katastrof. De nya institutionerna utformades för att så långt möjligt skydda demokratin mot nya angrepp. De totalitära regimerna fick därmed en indirekt betydelse för demokratins styrelseformer. De konstitutioner som tillkom efter andra världskriget hade en mer defensiv karaktär.

Efter några övergångsår fick den västliga delen av Tyskland ett nytt statsskick, en parlamentarisk republik. Grundlagens första del bildar en utförlig katalog över grundläggande rättigheter. Redan den inledande paragrafen slår fast att människovärdet är okränkbart och denna princip drar upp den principiella skiljelinjen gentemot tredje rikets övergrepp på grundläggande rättigheter. Den nya tyska konstitutionen inrättade också statsorgan som fick till särskild uppgift att kontrollera att rättigheterna upprätthålls. Viktigast bland dessa är en författningsdomstol, som bland annat har uppgiften att ta emot klagomål från allmänheten och övervaka att myndigheterna inte kränker de grundlagsfästa rättigheterna. Segrarmakterna såg också till att det nya Tyskland blev en förbundsstat med betydande makt till delstaterna, i avsikt att motverka uppbyggnaden av en centraliserad statsförvaltning. För att undvika att politiken åter handlingsförlamades av svaga regeringar utformades de parlamentariska spelreglerna för att främja bildandet av majoritetsregeringar.

Den tyska förbundsrepubliken fick således ett styrelsesätt som var starkt påverkat av yttre påtryckningar från andra länder. Men Tyskland förvandlades efter hand till vad man kan kalla ett konstitutionellt exportland. Andra länder tog efter större eller mindre delar av det tyska statsskicket. Rättighetskataloger, författningsdomstolar, regional självförvaltning och blandade former av valsystem återfinns numera i många demokratiska författningar.

Åren efter andra världskriget återupprättades demokratin inte bara i Tyskland utan också i länder som Österrike, Italien, Frankrike, Belgien, Nederländerna, Danmark och Norge. Samuel Huntington daterar den andra demokratiseringsvågen till en tjugoårsperiod, som inleddes 1943 och avslutades 1962. I början av perioden berörde demokratiseringen främst Europa och Japan. En del regimer i Latinamerika kom också att demokratiseras. Mot slutet av perioden var det främst tidigare kolonier i Asien och Afrika som införde demokratiska styrelseformer.

Avkoloniseringen fram till början av 1960-talet ägde ibland rum under fredliga former, men den ledde ofta till väpnade strider som försvårade koloniernas övergång till fria, självständiga och demokratiska stater. Indiens och Pakistans självständighet från Storbritannien 1947 nåddes först efter långa och våldsamma konflikter. Även sedan de tidigare kolonierna formellt sett blivit självständiga och infört demokratiska styrelseformer, fortsatte de gamla kolonialmakterna att utöva inflytande, inte bara ekonomiskt utan också kulturellt och politiskt. De nya staternas politiska system utformades till en början med kolonialmakten som förebild. De territoriella statsgränserna var dessutom ofta uppritade av kolonialmakterna utan större hänsyn till språkliga och etniska identiteter. Många av de tidigare kolonierna fick därmed en dålig start och deras politiska institutioner var illa anpassade till lokala traditioner och förutsättningar.

Ny antidemokratisk motreaktion. De demokratiska institutionernas brister ledde till förtroendekriser, skapade ett maktvakuum och gav utrymme för målmedvetna politiska grupperingar. Militärkupper avlöste varandra och utländska

intressen skaffade sig inflytande, inte sällan genom korruption. Under 1960-talet försvann så gott som alla demokratier i Afrika och Latinamerika.

Enligt Huntingtons tidsbestämning varade denna andra antidemokratiska motreaktion mellan åren 1958 och 1975. Perioden avslutades med demokratiska bakslag också på den europeiska kontinenten. År 1967 genomförde en grupp militärer en statskupp och avsatte den demokratiska regeringen i Grekland. Militärjuntan förföljde oppositionen med brutala medel och många politiskt aktiva tvingades att gå i exil.

Tredje demokratiseringsvågen. Det var Sydeuropa som inledde den tredje demokratiseringsvågen. Den grekiska militärjuntan föll 1974. Samma år avsattes Portugals diktator och året därefter inleddes även Spaniens övergång till demokrati.

En militärkupp hade visserligen störtat den demokratiska regeringen i Chile 1973, men några år senare vände utvecklingen på den latinamerikanska kontinenten. Sedan 1978 har land efter land infört demokratiska styrelseskick, även om det i flera fall rör sig om en långsam och ännu pågående process. Costa Rica utgör det hittills mest framgångsrika exemplet på en relativt stabil och välfungerande demokrati i Latinamerika.

År 1989 markerade inledningen på en intensifierad fas i den pågående demokratiseringsvågen. På kort tid föll de kommunistiska regimerna i östra och mellersta Europa och Sovjetunionen upplöstes 1991. Under 1990-talets första år fick Europa en ny politisk karta och de nya demokratierna konsoliderades genom konstitutioner och institutionsbyggande. Den demokratiska vågen spred sig också till andra delar av världen. Efter den vita regimens fall i Sydafrika hölls år 1994 de första fria valen med allmän rösträtt.

Det finns nu tecken på att den över trettio år gamla demokratiseringsvågen håller på att ebba ut. Andelen av jordens befolkning som lever i demokratiska stater är visserligen högre än någonsin tidigare, men antalet demokratiskt styrda stater har stagnerat under de allra senaste åren. Utvecklingen hejdas också av flera demokratiska bakslag; ett exempel är Ryssland som inte längre kan klassificeras som en demokrati.

Slutsatsen av Samuel Huntingtons översikt är att endast tio länder har gått igenom de olika tidsperioderna med bibehållen demokrati. Australien, Canada, Finland, Island, Irland, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Sverige och USA demokratiserades i den första vågen och har förblivit demokratiska sedan dess. Det ska dock tilläggas att flera av dessa tio länder tidvis varit ofullständiga demokratier eftersom vissa befolkningsgrupper, såsom kvinnor och urbefolkningar, saknat rösträtt. Med mer skärpta krav är det således bara några få länder som kvalificerar sig som demokratiska under en kontinuerlig period på något århundrade bakåt i tiden. Det stora flertalet stater i dagens värld har bara kortvariga, eller inga, erfarenheter av demokratiska styrelseformer. I detta perspektiv är demokratins historia verkligen mycket kort.

Globalisering och demokrati

Demokratiseringens tre vågor täcker en period på knappt tvåhundra år och handlar om staternas inre styrelse. Denna epok bildar bara en mindre del av demokratins långa historia och visar att frågan om demokratins ålder inte har något enda enkelt svar. I själva verket kan man ange ett antal olika födelseår, utifrån de händelser som i efterhand framstår som milstolpar i den demokratiska utvecklingen.

Ett längre perspektiv påminner om att demokratins historia inte började med nationalstaterna. Sannolikt slutar den heller inte med nationalstater, kunde man tillägga. Kanske kommer de två århundraden under vilka territoriellt avgränsade stater varit demokratins naturliga inramning att framstå som en parentes, men under överskådlig tid förefaller ändå staten att förbli den viktigaste organisationen för politisk maktutövning. Men demokratins nuvarande utvecklingsfas kännetecknas av att politiken, liksom andra delar av samhällslivet, internationaliseras. Därmed uppstår den stora frågan om hur folkstyrelsens idéer kan förverkligas på internationell och global nivå.

En centralgestalt i modern demokratiforskning som Robert Dahl har skildrat demokratins förvandling från dess första steg, antikens stadsstater, till dess andra steg, nationalstatens territorier. Men Dahl oroar sig för demokratins tredje steg in i globaliseringens epok. Han menar att en internationell organisation inte är, och sannolikt inte kan vara, någon demokrati. Internationella organisationer måste därför legitimeras på annan grund, exempelvis genom administrativ effektivitet. Den motsatta uppfattningen är också företrädd i dagens debatt. Statsvetaren David Held menar exempelvis att demokratin genom en sammankoppling av nationer, regioner och globala nätverk kan förverkligas på en kosmopolitisk nivå.

Fred och demokrati

Tydligare än någon annan har Immanuel Kant formulerat sambandet mellan fred och demokrati. Kants syfte med sin skrift *Den eviga freden* (1795) var inte endast att förespråka en vapenvila, ett uppskjutande av fientligheterna, utan även att skapa ett fredsslut som skulle utplåna alla förefintliga skäl till ett framtida krig.

För att instifta ett fredstillstånd formulerade Kant några grundläggande principer. Den första är att varje stat bör vara republikansk, det vill säga ha en författning som är grundad på samhällsmedlemmarnas frihet, på att alla är underkastade en enda gemensam lagstiftning och på en princip om rättslig jämlikhet för alla. Den andra principen är att folkrätten ska vara grundad på ett förbund mellan fria stater. Den tredje principen är att världsmedborgarskapsrätten ska vara begränsad till vad som gäller för den allmänna gästvänskapen, det vill säga rätten för en främling att inte bli behandlad med fiendskap på grund av att denne kommer till ett annat land.

Uttryckt med dagens språkbruk innebär Kants program först av allt att den representativa demokratin är den bästa garantin för fred. Den inre friheten anses trygga den yttre freden. Kant menar också att det inte bör formas en världsregering inom en enda universell stat utan att nationerna bör finnas kvar, förutsatt att de

Hur gammal är demokratin?

Ålder	Händelse	Årtal
2516 år	Aten: Kleisthenes författning	507 f.Kr.
1079 år	Island: alltinget	930 e.Kr.
837 år	Venedig: val av doge	1172
794 år	England: Magna Charta	1215
218 år	Frankrike: rättighetsförklaring	1791
181 år	USA: allmän rösträtt för vita män	1828
177 år	England: parlamentsreform	1832
116 år	Nya Zeeland: rösträtt för kvinnor	1893
103 år	Finland: rösträtt och valbarhet för kvinnor	1906
88 år	Sverige: rösträtt och valbarhet för kvinnor	1921
38 år	Schweiz: rösträtt och valbarhet för kvinnor	1971
15 år	Sydafrika: apartheid avskaffas	1994

förbinds i en fri sammanslutning. De självständiga staterna underkastar sig en internationell rätt.

Ett centralt problem i den globala politiken är alltjämt att det finns få mekanismer för att tvinga staterna att i praktiken efterleva gemensamt fattade beslut. En lösning för att förhindra att staterna drar sig undan sitt ansvar är att de, som i EU, upprättar gemensamma övervakningsorgan och domstolar.

Tanken att skapa fred genom en global rättsordning går långt tillbaka och återfinns bland annat hos filosofer som Kant och Hans Kelsen. Att åstadkomma ett demokratiskt rättssystem genom global offentlig rätt och ett internationellt domstolsväsende är ett centralt element i modellerna för global demokrati, exempelvis Helds förslag om en kosmopolitisk demokrati. En global rättsordning skulle garantera grundläggande mänskliga rättigheter och motverka korruption i enskilda länder och internationella organisationer. En förutsättning är att staterna själva efterlever folkrätten och sätter rätten före makten.

De stora politiska omvälvningarna i vår egen samtid får inte skymma att rättsordningen har haft en internationell aspekt i flera hundra år. Folkrätten började utvecklas redan i samband med framväxten av det moderna Europas statssystem under 1600-talet. Folkrättens kärna är alltjämt det inbördes förhållandet mellan suveräna stater. I detta avseende kan det synas som om folkrätten och rättsstaten handlar om olika saker, i det ena fallet om relationen mellan stater, i det andra om relationen mellan individ och stat. Det finns dock ett betydelsefullt gemensamt tankegods. Tanken om förutsebarhet är nämligen viktig också för folkrätten. Staterna önskade skaffa sig rättsliga garantier för en viss stabilitet och ordning i det inbördes umgänget. Alla vann exempelvis på att diplomater skyddades genom rättslig immunitet.

Det förhållandet att det är staterna som utgör folkrättens grundläggande enheter hindrar inte att folkrättens regler i flera fall får direkta konsekvenser för den enskilde individen. Folkrätten tilldelar individerna vissa humanitära rättigheter och skyldigheter. Folkrättsbrott omfattar brott mot freden, brott mot mänskligheten och brott mot krigets lagar. Den globala rättsordningens relativa framgångar beror inte bara på staternas och de mellanstatliga sammanslutningarnas insatser. Frivilliga organisationer spelar också en betydelsefull roll när det gäller att sprida rättssamhällets principer runt världen. Det är framför allt kraven på rättssäkerhet och grundläggande rättigheter som fått extra tyngd genom frivilliga organisationer, ofta i global samverkan.

De mänskliga rättigheternas internationalisering

Immuanel Kants utopi om den eviga freden förutsätter alltså inte någon världsregering, utan denna framtidsvision utgår i stället från en frivillig sammanslutning mellan folken, en fredlig samverkan mellan självständiga stater. Den allmänna utvecklingen har gått i denna riktning, om än långsamt och med många bakslag. Den internationella diplomatin fick fastare former med Wienkongressen 1815 och sedan dess har umgänget mellan staterna kommit att regleras av ett ökande antal fördrag och avtal.

Det mellanstatliga samarbetet har med tiden också förverkligats inom ramen för permanenta organisationer. Det första försöket att bilda en världsomspännande organisation blev kortvarigt. Nationernas förbund (NF) bildades 1920 för att skapa ett system av kollektiv säkerhet, men organisationen var inte tillräckligt stark för att kunna förhindra ett nytt världskrig. Tillkomsten av NF markerade ändå ett nytt skede i de internationella relationerna och var ett försök att förena demokrati och diplomati.

Initiativet till ett förbund mellan folken kom från den amerikanske presidenten Woodrow Wilson. Han förespråkade en ny form av öppen diplomati grundad på fredsöverenskommelser. Udden riktades mot hemlighetsmakeriet i den internationella diplomatin. Den idealistiske Wilson hade ambitionen att trygga världen för demokratin, »make the world safe for democracy». Det underliggande antagandet var att demokratier har ett fredligare förhållningssätt och inte krigar med varandra. Världspolitiken borde därför bygga på en universell folkrätt och på folkens självbestämmande. I Sverige fick Wilsons idéer stöd av socialdemokraternas ledare Hjalmar Branting. Enligt Brantings uppfattning hade Wilson nu proklamerat rätten i stället för den starkares rätt. En organisation som samlade folken skulle kunna förebygga försök från enskilda stater att sätta våldet i rättens ställe.

Erfarenheterna från NF gjorde att den mellanfolkliga organisation som skapades efter andra världskriget fick utvidgade maktmedel och en annan uppbyggnad, bland annat genom Säkerhetsrådet, för att kunna upprätthålla internationell fred och säkerhet. Förenta Nationerna utgår dock alltjämt från principen om staternas självbestämmanderätt. Ordet demokrati nämns inte i FN-stadgan och organisationen står öppen för alla internationellt erkända stater, oavsett styrelsesätt.

FN har ändå bidragit till den demokratiska utvecklingen, särskilt genom en

stark betoning av mänskliga rättigheter. Redan i FN-stadgans inledning fastslås att organisationen utgår från en tro på »de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde, på lika rättigheter för män och kvinnor samt för stora och små nationer». Rättigheterna preciserades 1948 i en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, vilken därefter kompletterats av ett antal internationella konventioner. Uppgiften att skapa en effektiv övervakning av att rättigheterna efterlevts har dock under långa tider hämmats av stormaktskonflikter och motstånd från odemokratiska medlemsstater. Det finns en inbyggd spänning i FN-systemet mellan å ena sidan värnet av de mänskliga rättigheterna och å andra sida principen om att varje land har rätt att sköta sina inre angelägenheter utan inblandning utifrån.

Med tiden har kravet på mänskliga rättigheter kommit att få en allt större vikt i förhållande till principen om nationell självbestämmanderätt. Genom FN har den internationella rätten successivt fått starkare genomslagskraft, inte minst genom internationella domstolar. Under 1990-talet inrättades en internationell brottmålsdomstol samt tribunaler för krigsförbrytelser i forna Jugoslavien och i Rwanda.

Även andra internationella organisationer har till uppgift att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna. I Europa spelar Europarådet en viktig roll, särskilt genom den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen från 1950. Sedan enskilda individer fått klagorätt har Europadomstolen i Strasbourg blivit en väg för medborgarna att få en rättslig prövning av om deras rättigheter kränkts.

Det långa historiska perspektivet visar att den personliga friheten har ökat parallellt med det kollektiva självbestämmandet. Demokratin innehåller visserligen en spänning mellan individualism och kollektivism, men den historiska erfarenheten är att personligt och kollektivt självbestämmande har tenderat att förstärka varandra.

Dokumentation

Seymour Martin Lipset, red. (1995). *The Encyclopedia of Democracy*. Routledge, London,

Självstyrande samhällen

S. E. Finer (1997). *History of Government from the Earliest Times*, 1–3. Oxford University Press, Oxford.

Platon, *Staten*. Översättning, förord och noter av Jan Stolpe. Atlantis, Stockholm 2003.

Aristoteles, *Politiken*. Översättning med inledning och kommentar av Karin Blomqvist. Paul Åströms förlag, Jonsered 1993.

Aristotle, *The Athenian Constitution*. Penguin Classics, Hammondsworth 1984.

Kurt A. Raaflaub, red. (1995). *Demokratia. Der Weg zur Demokratie bei den Griechen*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.

Mogens Herman Hansen (2005). *Det athenske demokrati – og vores*. Museum Tusculeanums Forlag, Köpenhamn.

Mabel Lang (2004). *The Athenian Citizen. Democracy in the Athenian Agora*. American School of Classical Studies in Athens.

Thukydides, *Kriget mellan Sparta och Athen*, 1–2. Översättning och kommentar av Sture Linnér. Natur och Kultur, Stockholm 2006.

Thukydides, »Perikles prisar den atenska demokratin», i Cilla Nergårdh och Göran Hemberg, red (1999). *Demokratin är död. Leve demokratin!* Ordfront, Stockholm.

Alois Riklin (2006). *Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.

Stig Strömholm (1999). »Res publica res populi», i *Festskrift till Fredrik Sterzel*, Iustus förlag, Uppsala.

Quintus Tullius Cicero (64 f. Kr.). *Commentariolum petitionis*. Fr. övers. *Essai sur la candidature*.

Mogens Herman Hansen (2006). *Polis. An Introduction to the Ancient Greek City-State*. Oxford University Press, Oxford.

Jay S. Coggins och C. Federico Perali (1998). »64% majority rule in ducal Venice: voting for the Doge», *Public Choice*, 97:4, 709–723.

Björn Badersten (2002). *Medborgardygd. Den europeiska staden och det offentliga rummets etos*. Natur och Kultur, Stockholm.

Giovanni Pico della Mirandola. *Om människans värdighet*. Inledning, översättning och kommentarer av Rolf Lindborg. Atlantis, Stockholm 1996.

Sofia Gustavsson (2006). *Svenska städer i medeltidens Europa. En komparativ studie av stadsorganisation och politisk kultur*. Historiska institutionen, Stockholms universitet.

Nordisk folkstyrelse

Nils Herlitz (1972). *Nordisk folkstyrelse*. Föreningarna Nordens Förbund. Rabén & Sjögren, Stockholm.

Fredrik Lagerroth (1945). *Nordens frihetsarv. En författningshistorisk översikt*. Natur och Kultur, Stockholm.

Hal Koch och Alf Ross, red. (1949). *Nordisk demokrati*. Natur och Kultur, Stockholm.

Catharina Raudvere, Anders Andrén och Kristina Jennbert, red. (2001). *Myter om det nordiska. Mellan romantik och politik*. Nordic Academic Press, Lund.

Anders Andrén (2007). »Behind heathendom: archaeological studies of Old Norse religion», *Scottish Archaeological Journal*, 27, 105–138.

Stefan Brink (1996). »Forsaringen: Nordens äldsta lagbud», i Else Roesdahl och Preben Meulengracht Sørensen, red. *Beretning fra femtende tværfaglige vikingesymposium*. Forlaget Hikuin og Afdeling for Middelalder-arkeologi, Aarhus universitet.

Olof Sundqvist (2007). *Kultledare i fornskandinavisk religion*. Occasional Papers in Archeology, 41, Uppsala universitet.

Alexandra Sanmark (2004). *Power and Conversion. A Comparative Study of Christianization in Scandinavia*. Akad. avh. Occasional Papers in Archeology, 34, Uppsala universitet.

Alexandra Sanmark (2006). »The communal nature of the judicial systems in early medieval Norway», *Collegium Medievale*, 19.

Knut Helle (2001). *Gulatinget og Gulatingslova*. Skald, Leikanger.

Sveriges konstitutionella urkunder (1999). SNS Förlag, Stockholm.

Janken Myrdal (1981). »'Det som för alla gäller bör också av alla samtyckas': den svenska folkrepresentationens födelse», i Anders Björnsson, red. *Från medborgare till undersåte. Om det svenska folkets demokratiska traditioner*. Ordfront, Stockholm.

Nils Herlitz (1924). *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*. Norstedts, Stockholm.

Bo Lindberg (2006). *Den antika skevheten. Politiska ord och begrepp i det tidig-moderna Sverige*. Filologiskt arkiv 45, Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien. Almqvist & Wiksell International, Stockholm.

Peter Forsskål, (1759, 1984). *Tankar om borgerliga friheten*. Rediviva, Stockholm.

Självstyrande stater

Willy Strzelewicz (1983). *De mänskliga rättigheternas historia. Från den amerikanska oavhängighetsförklaringen till våra dagar*. Ordfront, Stockholm.

Robert A. Dahl (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven.

Sheri Berman (2007). »How democracies emerge: lessons from Europe», *Journal of Democracy*, 18, 28–41.

Peter Flora, red. (1999). *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Oxford University Press, Oxford.

Peter Birch (1971). *Representation*. Macmillan, London.

Demokratins seger

Herbert Tingsten (1933). *Demokratins seger och kris. Den författningspolitiska utvecklingen 1880–1930*. Bonniers, Stockholm.

Axel Hadenius, red. (1997). *Democracy's Victory and Crisis*. Nobel Symposium 93. Cambridge University Press, Cambridge.

Gunnar Gerdner (1958). »De politiska partierna: deras utbredning och omfattning», *Atlas för Sverige*, 141–144. Generalstabens Litografiska Förlag, Stockholm.

Rätt att rösta. Riksdagen 2005.

Klaus von Beyme (2000). *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation*. Macmillan, London.

Björn von Sydow (1997). *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*. Gidlunds, Stockholm.

Samuel P. Huntington (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman.

Lauri Karvonen (1997). *Demokratisering*. Studentlitteratur, Lund.

Globalisering och demokrati

Robert A. Dahl (1999). »Can international organizations be democratic? A skeptic's view», i Ian Shapiro och Casiano Hackler-Cordón, red., *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge. Sv. övers. i *Bör demokratin avnationaliseras?* Demokratiutredningens skrift 21, SOU 1999:11.

David Held (1995). *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Polity Press, Cambridge.

Immanuel Kant 1795 (1996). *Om den eviga freden*. Översättning och inledning A.W. Johansson. Rabén Prisma, Stockholm.

Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth, Daniel Tarschys (2001). *Demokrati utan utland*. Demokratirådets rapport 2001. SNS Förlag, Stockholm.

3

Demokratin i dagens värld

kapitel

Demokratin i dagens värld

3

År 2007 var 90 av världens 193 länder demokratiska, vilket innebär att 46 procent av jordens befolkning då levde i demokratiskt styrda stater. Uppgiften kommer från den amerikanska organisationen Freedom House, som är en av de organisationer som försöker mäta förekomsten av demokrati i dagens värld. Detta slags kartläggningar har ett dubbelt intresse, dels för själva resultaten och dels för undersökningsmetoderna. Varje sådan mätning förutsätter avgränsningar och preciseringar som leder tillbaka till grundfrågan: Vad är egentligen ett demokratiskt samhälle?

De flesta mätningar av demokratins utbredning bygger på en indelning av världens stater i olika kategorier, i det enklaste fallet en tudelning mellan demokratier och icke-demokratier. Vanligen är det här fråga om att utgå från vissa minimikrav på ett styrelseskick, såsom fria val och grundläggande rättigheter, vilka bildar ett slags tröskelvärde för demokrati.

Men den ena demokratin är inte den andra lik. De demokratiska staterna har visserligen ett antal minimikrav gemensamma, men de skiljer sig ofta starkt när det gäller de politiska institutionernas utformning. Dessa olikheter har bildat underlag för olika slags jämförelser och analyser, ända sedan Aristoteles' insamling av data över grekiska stadsstater. Jämförande studier av olika samhällens styrelseformer ger därmed underlag för att dra slutsatser om demokratiernas inbördes variationer.

Eftersom demokratins idéer kan ses som en uppsättning normer för hur det goda samhället bör styras, ligger det nära till hands att göra kvalitativa jämförelser mellan olika samhällen, också inom gruppen av demokratiska stater. Vissa demokratier fungerar bättre, andra sämre. I ett och samma land kan demokratins funktionssätt variera över tid. Sådana jämförelser kräver systematiska mätningar av demokratins kvalitet.

En kartläggning av demokratin i dagens värld har därför tre aspekter. Den första gäller förekomsten av demokratiska system i förhållande till icke-demokratiska styrelseskick. De två andra aspekterna rör skillnader inom gruppen av demokratiska länder. En aspekt är deskriptiv och går ut på att systematiskt beskriva artrikedomen bland demokratins styrelseformer. En annan aspekt är normativ och har syftet att utvärdera demokratins kvalitet.

Demokratins utbredning

Mätningarna av demokratins utbredning bygger på staten som analysenhet. Flertalet undersökningar omfattar de knappt 200 självständiga stater som är medlemmar i Förenta Nationerna. Knappast några studier nöjer sig med den enkla tudelningen demokrati/diktatur, utan flertalet strävar efter mer nyanserade observationer. Syftet är både att urskilja olika aspekter av demokrati och att gradera länder längs mer kontinuerliga skalor. Med en sådan högre ambitionsnivå följer också ökade problem att utveckla precisa mått och att finna tillförlitliga och jämförbara data för alla länder.

Demokratimätning

Till för några årtionden sedan var det bara enstaka statsvetare som i forskningssyfte samlade och registrerade demokratins utbredning i världen. I dag finns en snabbt växande och allt mer svåröverskådlig mängd av data om hur stater styrs. Denna utveckling har till och med börjat avsätta demokratiforskning på en metanivå och det finns numera flera projekt som syftar till att sammanställa och bedöma alla dessa olika sammanställningar och bedömningar. Det stigande intresset för demokratimätning har flera orsaker.

Den globaliserade ekonomin har inneburit en stark ökning av de internationella investeringarna. Företag och långivare har länge gjort politiska riskkalkyler inför investeringsbeslut, men dessa bedömningar är inte längre snävt begränsade till regimers stabilitet. Både praktiska erfarenheter och ekonomisk teori har tydligt visat att ett lands ekonomiska utveckling hänger nära samman med de politiska institutionernas allmänna utformning. Åtminstone i ett längre perspektiv är korruption något som är dåligt för affärerna. Demokratiska styrelseformer med korrekt fungerande domstolar och myndigheter bildar mer gynnsamma förutsättningar för ett gott affärsklimat.

Den tredje demokratiseringsvågen, särskilt dess intensiva fas under 1990-talets början, ökade också det politiska intresset för demokratimätningar. Många nya demokratier stod inför uppgiften att bygga upp nya institutioner och skriva demokratiska konstitutioner. De internationella kontakterna blev intensiva. De nya demokratierna kopierade etablerade modeller och flera gamla demokratier, inte minst USA och Tyskland, försökte aktivt exportera sina system. Behovet av att överblicka de demokratiska institutionernas internationella variationer drev på intresset för systematiska demokratimätningar.

Också inom samhällsforskningen väcktes intresset att följa 1990-talet demokratiseringsprocesser. Flera nystartade forskningsprojekt, varav en del i internationellt samarbete, har ägnats åt att mäta demokratins variationer i tid och rum och att analysera demokratiseringens orsaker och konsekvenser. En del av denna forskning äger rum inom universitet och andra akademiska institutioner, men demokratiforskning bedrivs också inom internationella organisationer som FN, Världsbanken och OECD.

Härtill kommer att även andra delar av samhällslivet i ökad utsträckning blivit föremål för mätningar, kvalitetsvärderingar och uppföljningar. Metoderna för att styra stora organisationer har gått från detalj- och regelstyrning till mål- och resultatstyrning och därmed läggs ökad vikt vid resultatmått, *benchmarking* och *best practice*. Ansträngningarna att mäta och offentliggöra resultatet av olika verksamheter har också motiverats med demokratiargument. Medborgarna antas genom olika slags märkningssystem lättare kunna följa och bedöma hur olika delar av samhället fungerar. Och vad vore mer naturligt än att medborgarna fick tillgång till kontinuerliga mätningar av hur deras egna demokratiska institutioner fungerar i jämförelse med andra länder?

Demokratimätning med systematiska ambitioner följer samma metodkrav som all annan samhällsforskning, men härtill kommer de speciella problem som är förknippade med varje försök att översätta demokratisk teori till mätbara kriterier. Tillvägagångssättet inleds med begrepp och definitioner, vilka sedan översätts till mätinstrument och indikatorer. Den empiriska fasen går ut på att välja källor samt att samla in och registrera jämförbara uppgifter om respektive land. Slutligen återstår att analysera data, exempelvis genom att aggregera olika mått till sammanfattande index, som visar variationer mellan länder och över tid.

Demokratimätning är ett allmänt begrepp och under denna rubrik finns i dag tre olika, delvis överlappande, kategorier. En grupp mätningar avser demokratins utbredning och undersöker primärt i vilken mån som ett antal grundläggande demokratikrav är uppfyllda bland världens länder. En andra grupp av mätningar handlar om att undersöka hur de mänskliga rättigheterna efterlevs i olika länder. Gränsdragningen mellan dessa två kategorier av mätningar är inte knivskarp; bland de grundläggande demokratikraven brukar inräknas vissa, men inte alla, av de mänskliga rättigheterna. En tredje kategori av demokratimätning gäller god samhällsstyrning (*good governance*), som är ett vidare begrepp, eftersom det bland annat även omfattar omdömen om domstolars och myndigheters funktionssätt.

Att mäta demokratins utbredning

Inga av de förekommande demokratimätningarna nöjer sig med ett enda mått på demokrati. För att bestämma om en stat ska betraktas som demokratisk eller inte används flera olika indikatorer. Urvalet av indikatorer skiljer sig en del mellan olika mätningar, men i grund och botten avser de i huvudsak samma fenomen och i stora drag hamnar mätningarna också i liknande slutsatser. En grupp av länder uppfyller enligt alla bedömningar grundkraven på en demokrati, medan en annan kategori består av regimer som inte kvalificerar som demokratier hur man än räknar. Mellan dessa två ytterpoler finns en gråzon av länder som uppfyller några, men inte alla, villkor för ett demokratiskt styrelseskick. Detta förhållande gör det möjligt att rangordna länder efter i vilken grad som de uppfyller demokratins minimikrav.

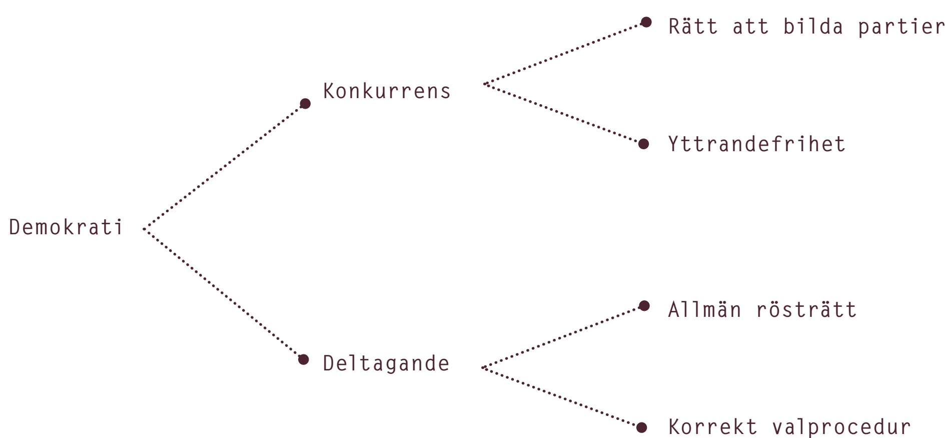
Metoden för demokratimätning bygger på att det grundläggande begreppet demokrati delas upp i ett antal separata komponenter. En sådan dimension kan vara konkurrens, det vill säga möjligheten att organisera opposition och politiska alternativ. En annan i demokratimätningar vanligt förekommande dimension avser

rätten att delta i den politiska beslutsprocessen, primärt genom allmänna, fria och korrekta val. För att placera in länderna längs dessa dimensioner används ett antal mätbara indikatorer. Här stöter alla demokratimätningar på praktiska problem som ibland får lösas genom kompromisser och andrahandslösningar, eftersom det saknas officiella och rättvisande data om styrelseskicket i åtskilliga av världens länder. En del datauppgifter är objektiva i det avseendet att de utgår från direkt mätbara förhållanden, exempelvis antal röstberättigade. Andra uppgifter är subjektiva, då de bygger på vittnesmål och bedömningar från olika slags observatörer. Häri ligger demokratimätarens dilemma. Objektiva uppgifter kan vara exakta men täcker inte alltid det teoretiska begrepp som man vill mäta (hög reliabilitet, låg validitet). Subjektiva uppgifter har ofta problem av källkritisk natur, men enkäter har i gengäld den fördelen att frågorna kan utformas så att de fångar de väsentliga aspekterna (låg reliabilitet, hög validitet).

För att skapa översikt brukar demokratimätningarnas detaljerade indikatorer sammanfattas i olika slag av poängberäkningar, betygsskalor och index. Rent matematiskt är dessa kalkyler av relativt enkelt slag. Svårigheten ligger i stället på ett teoretiskt och principiellt plan. Det är exempelvis inte självklart att olika politiska friheter kan och bör adderas till ett sammanfattande demokratiindex. Det förutsätter att alla slags fri- och rättigheter kan betraktas som likvärdiga och utbytbara. Ett alternativ är att låta vissa indikatorer väga tyngre när olika mått aggregeras till ett gemensamt index, men varje sådan vägningsprocedur riskerar att bli godtycklig.

En ofta åberopad demokratimätning görs av den amerikanska organisationen

Demokratimätning: ett principexempel





Efter Gerardo L. Munck och Jay Verkuilen (2002). "Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative indices», Comparative Political Studies, 35, 5-34.

Freedom House. Världens länder poängsätts årligen med hänsyn dels till politiska rättigheter, dels till medborgerliga friheter. Poängtalen på dessa båda dimensioner ligger till grund för en indelning i tre kategorier: fria stater, delvis fria stater och ej fria stater. En annan av forskare ofta utnyttjad databas har sammanställts vid amerikanska universitet och går under namnet Polity. Dess sammanfattande demokratiskala mäter om medborgarna kan välja sina ledare i öppna och fria val och om de valda ledarna kringgärdas av institutionella regler. Den finländske forskaren Tatu Vanhanen har konstruerat ett eget demokratiindex, som grundas på mätningar av partikonkurrens och valdeltagande. Freedom House baseras främst på subjektiva bedömningar och rapporteringen inleddes i början av 1970-talet. Polity och Vanhanen utgår från objektiva mått, vilket har medgett att historiska data kunnat användas för att rekonstruera tidsserier från början av 1800-talet.

Demokratimätningarnas metodproblem är föremål för en fortlöpande diskussion (för några inlägg kan hänvisas till exempelvis Munck och Verkuilen 2002, Landman och Häusermann 2003 samt Hadenius och Teorell 2005). Meningsskiljaktigheterna rör inte bara tekniska mätproblem utan kommer också in på demokratins grundfrågor. Vilka delar av ett lands styrelseskick ska betraktas som fundamentala för demokratin? Att allmänna och fria val ska anses höra till grundkraven är mindre kontroversiellt. Däremot går meningarna isär när det gäller synen på fri- och rättigheter. Freedom House går långt i så måtto att bedömningarna innefattar en lång rad av olika slags rättigheter, även exempelvis äganderätt och näringsfrihet. Vanhanen är ett motsatt extremfall, eftersom hans mätningar enbart grundar sig på valstatistik. Statsvetarna Axel Hadenius och Jan Teorell argumenterar för en mellanposition: förutom fria val bör *politiska* rättigheter, såsom organisationsfrihet och yttrandefrihet, finnas med bland demokratins baskrav.

Ingen av de förekommande demokratimätningarna är helt idealisk, men de går ändå att använda för grova jämförelser i tid och rum. I stora drag leder de olika mätmetoderna till samma resultat. Länder som Costa Rica, Norge och Japan hamnar i gruppen av demokratier, medan en grupp länder som bland annat innefattar Saudiarabien, Kina och Zimbabwe inte uppfyller ett enda av demokratins grundkrav.

Det finns också ett antal länder där bedömningarna går mer isär. Det gäller ofta länder som befinner sig i en period av politisk förändring. Det kan antingen röra sig om en gradvis övergång till demokratiska styrelseformer eller en rörelse i motsatt riktning där demokratin helt eller delvis håller på att avskaffas. Ett land som under senare år haft en från demokratisynpunkt negativ utveckling är Ryssland. I gruppen av halvdemokratier finns ett antal länder som uppfyller kraven på valdemokrati men som bryter mot de medborgerliga fri- och rättigheterna. Dessa stater har visserligen allmänna och relativt fria val, men de styrande bygger också sin makt på att tysta kritik, förfölja oppositionspolitiker och kontrollera medierna.

Att mäta mänskliga rättigheter

Mätningarna av mänskliga rättigheter i världens länder är inte fullt så disparata som demokratimätningarna. Frågan om vad som ska mätas blir mindre kontroversiell, eftersom undersökningarna vanligen utgår från de mänskliga rättigheter som preci-

serats i internationella konventioner. FN har själv egna system för att följa upp hur olika länder ratificerar och efterlever de olika människorättskonventionerna. Men också andra organisationer, både statliga och icke-statliga, har utvecklat olika slags rapporteringssystem med utgångspunkt i konventionstexterna.

En annan skillnad är att kartläggningarna av de mänskliga rättigheternas efterlevnad är mindre kvantitativt orienterade än demokratimätningarna. Flertalet datakällor och årsböcker har formen av redogörelser och rapporter om hur världens länder efterlever människorättskonventionerna. Det finns emellertid även databaser där de mänskliga rättigheternas förverkligande översatts i siffror. Forskare har dessutom försökt utveckla kvantitativa jämförelsemått såsom tortyrskalor och jämställdhetsindex.

Tidigare var insamlingen av rättighetsdata främst inriktad på politiska och civila rättigheter, men efterhand har perspektivet vidgats till att även omfatta ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Under senare tid har det tagits initiativ för att förstärka granskningen av kvinnors och minoriteters rättigheter.

Endast i några få demokratiska rättsstater kan grundkraven på mänskliga rättigheter anses vara någorlunda uppfyllda. I de allra flesta stater förekommer mer eller mindre långtgående kränkningar av invånarnas rättigheter och friheter. Tortyr förekommer i de allra flesta länder och i ungefär vartannat land rapporteras att tortyr används regelbundet. Politiska fångar återfinns i nästan hälften av världens länder. I ett sjuttiotal länder händer det att människor försvinner eller dödas utan rättegång.

Pressfrihet som tillåter medier att informera, granska, kritisera och debattera är alltjämt undantag i dagens värld och förekommer främst i europeiska länder och ett antal andra demokratier. Till gruppen av länder med allra sämst pressfrihet hör Burma, Kuba, Libyen, Nordkorea, Turkmenistan och Eritrea. I dessa samhällen finns knappast något utrymme alls för självständiga journalister, utan myndigheterna utövar strikt kontroll över vilken information som når allmänheten. Som ett exempel kan nämnas att den svensk-eritreanske journalisten Dawit Isaak under flera år har hållits fängslad av eritreanska myndigheter.

Under senare år har pressfriheten i världen dessutom försämrats. Flera regimer har reducerat utrymmet för oppositionella och oliktänkande att komma till tals. Myndigheterna skärper kontrollen över internet. Kritiska journalister förföljs eller till och med dödas. Genom inskränkningar i lagstiftningen har utrymmet för tillåtna yttranden successivt krympts, bland annat under hänvisning till respekt för religionen och kamp mot terrorismen.

De internationella datainsamlingarna gör det numera också möjligt att systematiskt analysera de globala variationerna i kvinnors rättigheter. Mätningarna gäller inte bara politiska rättigheter, utan även sociala och ekonomiska rättigheter. Politiska rättigheter avser både lagstiftning och praktiskt förverkligande, exempelvis andel kvinnor i parlament och regering. Kvinnors sociala och ekonomiska rättigheter tar fasta på om det finns lagar mot diskriminering och om det finns effektiva medel för att se till att bestämmelserna efterlevs. Sammanfattningsvis visar mätningarna att kvinnors rättigheter är bäst tillgodosedda i de nordiska samhällena och i länder som Nya Zeeland och Kanada. Sämst ställning har kvinnor i muslimska länder som Afghanistan, Saudiarabien, Brunei, Iran, Kuwait och Jemen, där särbehandling av män och kvinnor är en del av den etablerade samhällsordningen.

I anslutning till demokratidebattens tudelning i en individorienterad och en samhällsorienterad inriktning kan man dela in de medborgerliga fri- och rättigheterna i två grupper, dels rättigheter som syftar till att värna den enskilde individens integritet, dels sådana rättigheter som avser att värna medborgarnas möjligheter att påverka politiken genom val och andra kollektiva uttrycksformer. En sådan uppdelning i individuella och kollektiva rättigheter låter sig visserligen göras på ett teoretiskt och abstrakt plan, men i dagens verklighet hänger olika slags rättigheter mycket nära samman. I länder där invånarna saknar ett elementärt rättsskydd har människorna också små möjligheter att påverka politiken. Omvänt gäller att länder som har starkt skydd för de individuella rättigheterna också ger ett starkt skydd för de kollektiva rättigheterna. Återigen bekräftas att individualism och kollektivism inte behöver stå i ett motsatsförhållande, utan att framgångsrika demokratier kan förena personligt och kollektivt självbestämmande.

Att mäta god samhällsstyrning

God samhällsstyrning (*good governance*) är ett uttryck som används i flera betydelser. I detta sammanhang innebär god samhällsstyrning att den politiska beslutsprocessen i ett land kännetecknas av demokrati, offentlighet och möjlighet till ansvarsutkrävande, att den offentliga makten utövas under rättsstatens krav på opartiskhet och saklighet samt att myndigheterna är okorrumperade.

Under senare år har god samhällsstyrning blivit ett nyckelord i internationell biståndspolitik och olika försök att bekämpa fattigdom och befrämja ekonomisk tillväxt. Välfungerande politiska institutioner anses vara en viktig förutsättning för handel, investeringar och företagsklimat. FN, Världsbanken, Internationella valutafonden IMF, världshandelsorganisationen WTO, OECD och EU är några av de internationella organisationer som gett hög prioritet åt kraven på god samhällsstyrning i allmänhet och kampen mot korruption i synnerhet. Det finns numera flera internationella konventioner och avtal som preciserar kriterierna för god samhällsstyrning. Därmed stiger också anspråken på systematiska och kontinuerliga uppföljningar av hur kraven på god samhällsstyrning efterlevs runt om i världen.

Begreppet god samhällsstyrning är relativt brett och innesluter flera av de indikatorer som ingår i måtten på demokrati respektive mänskliga rättigheter. Det gäller exempelvis kraven på fria och öppna val samt grundläggande skydd för medborgarnas personliga integritet. Utöver dessa gemensamma kriterier täcker mätningarna av god samhällsstyrning också hur myndigheter och domstolar fungerar. Ett viktigt syfte är att dokumentera i vilken mån som medborgare och företag behandlas korrekt av myndigheter och rättskipande organ.

Vissa aspekter av begreppet god samhällsstyrning kan mätas genom objektiva indikatorer och offentlig statistik, men många aspekter kräver andra slags data, exempelvis subjektiva mått grundade på expertbedömningar. Den årliga mätning av korruption i världens länder som genomförs av organisationen Transparency International bygger på enkäter med affärsmän, journalister, experter och andra bedömare och inkluderar även resultat från andra liknande undersökningar. Mätproblem gör att man inte kan fästa avseende vid små skillnader mellan länder, särskilt i

God samhällsstyrning enligt Världsbanken

1. Inflytande och ansvarsutkrävande
(Voice and Accountability)
Medborgarnas möjligheter att välja politisk styrelse, yttrandefrihet, organisationsfrihet och fria medier.

2. Politisk stabilitet och frånvaro av våld
(Political stability and Absence of violence)
Sannolikhet att regeringen destabiliseras eller störtas olagligt, inklusive politiskt våld och terrorism.

3. Effektiv statsmakt
(Government effectiveness)
Den offentliga förvaltningens kvalitet, tjänstemannakårens kompetens och oberoende från politiska påtryckningar, regeringens förmåga att formulera och genomföra politiska mål.

4. Ändamålsenlig reglering
(Regulatory quality)
Regeringens förmåga att formulera och genomföra regler som tillåter och uppmuntrar den privata sektorns utveckling.

5. Rättssäkerhet
(Rule of law)
Tjänstemännens förmåga att efterleva samhällets regler, särskilt tilllämpningsmyndigheters, polisens och domstolarnas kvalitet, liksom förekomst av brott och våld.

6. Kontroll av korruption
(Control of corruption)
Offentlig maktutövning för privat vinning, korruption både i liten och stor skala, liksom statsmaktens övertagande av eliter och privata intressen.

mitten av skalan. Även jämförelser över tid är vanskliga, eftersom insamlings- och bearbetningsmetoder kontinuerligt justeras.

I stora drag sammanfaller bedömningarna. Korruption anses vara ett svårt och utbrett problem och det finns stora skillnader mellan olika länder. De nordiska länderna och länder som Nya Zeeland, Singapore och Schweiz anses vara minst korrumperade. I botten på listan hamnar genomkorrumperade samhällen som Haiti, Burma, Irak och Guinea. Vissa samhällssektorer är mer utsatta för korruption än andra. I många länder krävs det en muta för att en tjänsteman ska bevilja en ansökan, åtminstone inom överskådlig tid. Polis och domstolar, men också partier och medier, bedöms vanligen vara de delar av samhället där korruption är särskilt vanligt förekommande. Det finns också länder där härskare plundrat hela staten för egen privat vinning (*state capture*).

Världsbankens mätningar har blivit en av de mest använda källorna för att jämföra världens länder avseende god samhällsstyrning. Metoden bygger på att sammanställa många olika källor och med statistisk teknik reducera materialet till ett mindre antal skalor. Dessa mått på god samhällsstyrning (*Worldwide Governance Indicators*, WGI) består av sex olika delar: inflytande och ansvarsutkrävande, politisk stabilitet, effektiv statsmakt, effektiv reglering, rättssäkerhet samt kontroll av korruption. Världsbankens mätningar är föremål för en metoddiskussion, som klartgjort vilka begränsningar och möjligheter som ligger i detta slags material och beräkningar. Huvudintrycket är ändå att skalorna är användbara för att urskilja de övergripande mönstren när det gäller hur olika länder uppfyller kraven på god samhällsstyrning.

Mätningarna har visat att det finns starka inbördes samband mellan de olika aspekterna av samhällsstyrning. Kraven på rättssäkerhet är bättre uppfyllda i demokratier än i stater med inskränkt folkstyrelse, demokratier är i genomsnitt också mindre korrumperade än diktaturer. Det hör till saken att sambanden inte alltid är rätlinjiga. Statsvetarna Hanna Bäck och Axel Hadenius har visat att sambandet också kan vara J-format. Statens styrningsförmåga och förvaltningens effektivitet visar sig vara allra störst i välutvecklade demokratier, lägst i länder med halvdant fungerande demokrati och relativt stor i rena diktaturer.

Sverige och Zimbabwe kan stå som exempel på enhetliga länder, i var sin ända av skalan. Sverige får i denna globala jämförelse mycket goda betyg på alla sex aspekter av samhällsstyrning, medan dagens Zimbabwe utgör ett i alla avseenden vanstyrt land. Saudiarabien är ett fall där bilden är mer blandad. Landet uppfyller inte kraven på demokrati, men har en någorlunda fungerande statsförvaltning. Singapore har en liknande profil, med en effektiv statsmakt som brister i demokratiskt avseende. Zambia uppvisar en omvänd bild, med ett visst folkligt inflytande samtidigt som landet har en ineffektiv och korrumperad statsmakt.

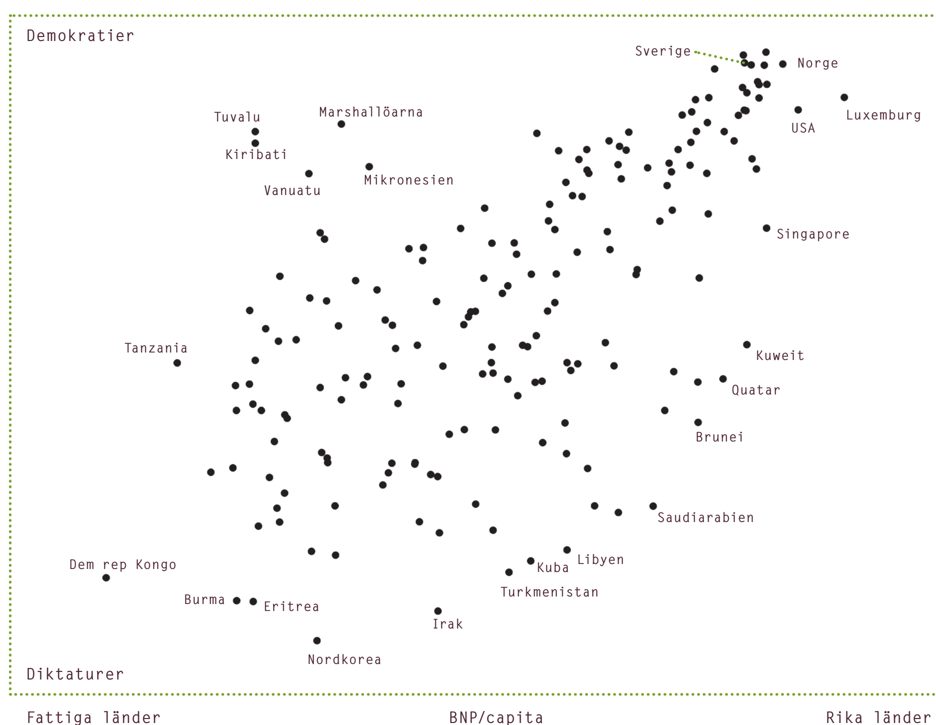
Orsaker och konsekvenser

Genom att mäta fenomen som demokrati, mänskliga rättigheter och effektiv förvaltning öppnas möjligheten att mer exakt analysera hur god samhällsstyrning hänger samman med andra delar av samhället. Två stora frågor står i centrum för intresset. Vad är det som förklarar att vissa men inte alla länder kännetecknas av god samhällsstyrning? Vilken betydelse har god samhällsstyrning för samhällets utveckling i övrigt? Ett pågående forskningsprogram vid Göteborgs Universitet, *The quality of government institute*, har just dessa frågor som utgångspunkt. Syftet är att dra slutsatser om den goda samhällsstyrningens orsaker och konsekvenser.

Både för forskning och praktisk politik är det sambandet mellan ekonomi och politik som står i förgrunden, närmare bestämt hur god samhällsstyrning hänger samman med ekonomisk utvecklingsnivå och ekonomisk tillväxt. Alla dessa statistiska kalkyler visar i grund och botten samma sak som den långa historiska erfarenheten. Samhällen där människor lever nära svältgränsen har svårt att njuta frihetens frukter. Men ökad rikedom leder inte automatiskt till större vishet.

Det finns hur som helst ett allmänt statistiskt samband mellan ekonomi och de-

Ekonomi och demokrati



BNP/capita logaritmerad.
Demokrati: voice and accountability index, Världsbanken WGI.
Källa: Jan Teorell, Sören Holmberg och Bo Rothstein (2007). The Quality of Government Dataset, version 25 May 07. The Quality of Government Institute, Göteborgs universitet, www.qog.pol.gu.se

mokrati. Hur man än mäter god samhällsstyrning så kan man observera en positiv korrelation med ett lands ekonomiska resurser, exempelvis uttryckt som bruttonationalprodukt per invånare. Sambandet är starkt, men inte fullständigt. Det finns rika länder som har brister när det gäller demokrati och politisk styrelse. Singapore och oljerika monarkier är exempel på denna kombination: god tillväxt och hög levnadsstandard men med ett auktoritärt styrelsesätt. Omvänt finns det fattiga länder som är relativt demokratiska och öppna; typexempel är Oceaniens mikrostater. Men helhetsmönstret är ändå tydligt. Ju större ekonomiska resurser, desto mer demokratiska och korrekta styrelseformer. Frågan är emellertid vad som påverkar vad.

En hypotes är att orsaksriktningen går från ekonomi till politik. Den underliggande tanken är att fattiga länder inte har råd att bygga upp en förvaltningsapparat. Ju större ekonomiska resurser ett land har, desto större möjligheter har det att inrätta politiska institutioner och anställa statliga tjänstemän. Detta antagande ligger bakom vissa utvecklingsteorier av traditionellt slag. Det gäller i så fall, exempelvis för utländska biståndsgivare, att i första hand satsa på ekonomisk tillväxt. Demokratisering och andra inslag i samhällsutvecklingen förväntas sedan mer eller mindre automatiskt följa efter.

En motsatt hypotes är att det är politiken som påverkar ekonomin. Olika varianter av institutionell teori pekar på betydelsen av regler och incitament. Historiska erfarenheter, inte minst från flera århundradens utveckling i västra Europa, an-

ses peka på hur politiska, administrativa och rättsliga ramverk, såsom äganderätt, skapade den förutsebarhet och det samhällsklimat som var förutsättningen för att utveckla företagande och marknadsekonomi. Stämmer denna hypotes blir rekommendationen att ett land först och främst måste inrätta stabila och effektiva institutioner för att kunna uppnå tillväxt och välfärd.

Dessa två hypoteser behöver inte vara varandra helt uteslutande, utan det skulle också kunna röra sig om ömsesidiga samband. Politisk och ekonomisk förändring skulle då ses som varandras förutsättningar och förändringarna drivas av en dynamisk växelverkan.

Ytterligare en möjlighet är att det inte alls finns någon inbördes orsaksrelation mellan ekonomi och politik, utan att sambandet uppkommer som resultat av att de båda har en gemensam, bakomliggande förklaring. Det finns gott om samhällsteorier som ger uppslag till sådana makrofenomen, exempelvis modernisering och civilisationsprocesser. Den statistiska korrelationen mellan politik och ekonomi skulle också kunna vara uttryck för ett rent skensamband, som kan uppkomma om demokratisk utveckling och ekonomisk tillväxt tillfälligtvis råkar följa samma kronologiska utvecklingsbana.

Det statistiska sambandet mellan ekonomi och demokrati ser dessutom olika ut beroende på vilken ekonomisk aspekt som man mäter. Ekonomisk utvecklingsnivå, uttryckt i bruttonationalprodukt per invånare, har ett tydligt samband, även om det finns en hel del undantag. Ekonomisk tillväxt, uttryckt i årlig förändring av bruttonationalprodukten, har ett svagare samband. Det finns exempel på olika slags kombinationer: hög tillväxt men ingen demokrati (Kina, Vietnam), hög tillväxt och demokrati (Botswana, Chile), låg tillväxt och ingen demokrati (Kuba, Kongo) samt låg tillväxt och demokrati (Senegal, Ungern). Däremot finns det ett tydligt samband mellan demokratiska styrelseformer och ekonomisk stabilitet. Tvära kast mellan lågkonjunktur och hyperinflation förekommer oftare i odemokratiska stater. Flera forskare, bland annat den indiske ekonomen Amartya Sen, har också påvisat att hungerkatastrofer ofta betingas av politiska faktorer. Demokrati är ett av de bästa skydden mot svält.

Dagens forskningsläge pekar på att det faktiskt finns direkta samband mellan samhällsstyrning och ekonomisk utveckling. Det rör sig om någon form av växelverkan, men det finns ingen samstämmig uppfattning om exakt hur denna ömsesidiga inverkan går till. Föreställningen att demokrati följer som en konsekvens av ekonomisk tillväxt är således alltför enkel och saknar stöd i aktuell forskning. Att god samhällsstyrning kan ha en självständig och positiv betydelse för det ekonomiska läget förefaller obestridligt, men det återstår att närmare klarlägga mer precist hur denna påverkan går till. Undersökningarna är nu inriktade på att förfina begrepp och mätinstrument för att kunna urskilja vilka delar av samhällsstyrningen som har betydelse för vilken aspekt av det ekonomiska livet.

Demokratins styrelseformer

I de globala översiktsmätningarna brukar de etablerade demokratierna hamna i en samlad grupp med ungefär lika poängtal, eftersom dessa stater uppfyller demokratins grundläggande krav på allmänna val och grundläggande rättigheter. För att kunna urskilja de stora inbördes skillnader som finns mellan dagens demokratiskt styrda länder krävs mer fingraderade begrepp och mätmetoder.

Maktkoncentration och maktdelning

Demokratins grundläggande tanke brukar ofta formuleras som att all offentlig makt utgår från folket. Men denna allmänna folksuveränitetsidé säger inte hur den offentliga makten ska organiseras och utövas. Den avgörande skillnaden mellan världens demokratier är om den offentligt organiserade makten är spridd eller samlad. Demokrati förutsätter ett folk, ett *demos*, men demokratins teori lämnar inget entydigt svar på frågan hur folkets vilja bäst bör förverkligas. En del demokratiteorier gör gällande att folkviljan bör ges ett så samlat och koncentrerat uttryck som möjligt, andra menar tvärtom att demokratins öppna samhälle bäst förverkligas genom en pluralistisk mångfald av folkliga organ på olika nivåer och inom skilda samhällssfärer.

Maktkoncentrationens idé fick en slagkraftig manifestation genom franska revolutionen, särskilt hos jakobinerna. Folkviljan uppfattades som en och odelbar. Ur folket, nationen, härstammade all makt och denna makt skulle inkarneras av ett enda folkvalt organ, nationalförsamlingen. En skarpögd iakttagare, Alexis de Tocqueville, konstaterade ironiskt att revolutionen egentligen inte upphävde utan tvärtom bevarade och förstärkte den gamla regimens samhällsstruktur. Kungen störtades visserligen, men den hierarkiska samhällsordningen förblev intakt. I pyramidens spets byttes kungen ut mot nationalförsamlingen. Man kunde säga att en absolut monarki ersattes av en absolut republik.

Vill man söka efter andra exempel på den demokratiska maktkoncentrationens idé behöver man inte gå längre än till Sverige och avsikterna bakom vårt nuvarande statsskick. Genom enkammarsystem, strikt proportionellt valsystem, gemensam valdag och täta val skulle folkviljan få ett entydigt och kraftfullt genomslag. Det ansvariga statsrådet försvarade att demokratisk maktkoncentration skulle prägla den nya regeringsformen: »Att folksuveränitetens princip, såsom den vuxit fram i vår konstitutionella praxis, konsekvent kommer till uttryck i vår skrivna författning och att den i nu gällande RF ännu formellt kvarstående maktdelningsprincipen därmed försvinner ser jag som en betydande vinning och ett väsentligt inslag i reformen» (prop. 1973:90, s. 156).

Maktkoncentration är en enkel och principiellt entydig modell för ett demokratiskt samhälles organisering, men i praktiken har den aldrig genomförts fullt ut. Även i en enhetsstat som Sverige finns det inslag av maktdelning. Den offentliga makten är uppdelad på lokal, regional och central nivå, där varje nivå har egna folkvalda beslutsorgan. En del av lagstiftningsmakten har numera överlåtits till Europeiska unionen. Självständiga domstolar svarar för rättskipningen. Fristående

organ som Riksbanken och Riksrevisionen befinner sig på armlängds avstånd från politiken. Även om riksdagen genom grundlagsändring kan ändra på systemet, är riksdagen ingalunda allsmäktig i vardagspolitiken.

Också demokratins historia visar att maktdelning varit regel snarare än undantag. Det var visserligen först under 1700-talet som maktdelningsidéerna fick en sådan genomreflekterad och samlad form att man kan tala om en doktrin eller lära, men många äldre samhällens försök att inrätta sina styrelseformer kan ses som tidiga uttryck för maktdelningstankar. Aten, den romerska republiken, Venedig, Florens, tysk-romerska riket, England, Genève, USA och många andra samhällen har bidragit till förståelsen av att man kan organisera en politisk samfällighet genom att dela upp makt på flera händer.

Historien visar att makt kan delas upp och skiftas ut både på längden och tvären. Att använda ett allmänt uttryck som »maktdelningssystem» blir därför lätt vilseledande, eftersom maktdelning kan ha så många olika betydelser. Men historien visar också att vissa varianter av maktdelning har varit vanligare än andra. Det är framför allt fyra slags maktdelning som dominerar i demokratidebatten.

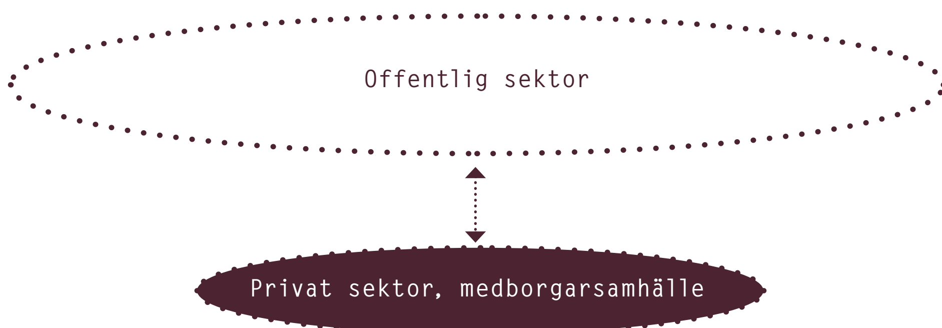
En typ av maktdelning rör förhållandet mellan å ena sidan den offentliga makten, som bygger på obligatorium och tvång, och å andra sidan olika former av privat makt byggd på frivillig samverkan mellan enskilda medborgare. Inom den offentliga makten förekommer i sin tur olika varianter av maktdelning. En sådan rör maktens territoriella dimension, fördelningen av makt mellan lokal, regional, nationell och internationell nivå. Inom staten på nationell nivå handlar ett maktdelningsproblem om förhållandet mellan politik och juridik. Inom den politiska sfären är frågan vilka maktrelationer som bör råda mellan lagstiftande och verkställande makt.
Ibland förekommer uttrycken vertikal maktdelning och horisontell maktdelning, men inte heller dessa begrepp är entydiga. Man kan använda uttrycket vertikal maktdelning för att beteckna såväl relationen offentligt–privat som maktens territoriella dimension. Horisontell maktdelning inom staten kan avse både uppdelningen mellan juridik och politik och förbindelserna mellan lagstiftande och verkställande organ.

Det finns ytterligare en mångtydighet i begreppet maktdelning, som har att göra med grad och styrka. Man kan tänka sig en skala från en starkt markerad maktdelning som i en förbundsstat, där delstaterna har egen lagstiftningsmakt, till en svagare form av uppgiftsfördelning, som förhållandet mellan nivåerna i en hierarkisk organisation. En tydligt markerad maktdelning förutsätter att de olika organen var och ett har en egen självständig beslutssfär. Är det däremot fråga om ett lydnadsförhållande, där ett organ är underställt ett annat, är det knappast längre fråga om maktdelning utan i stället om en praktiskt betingad arbetsfördelning.

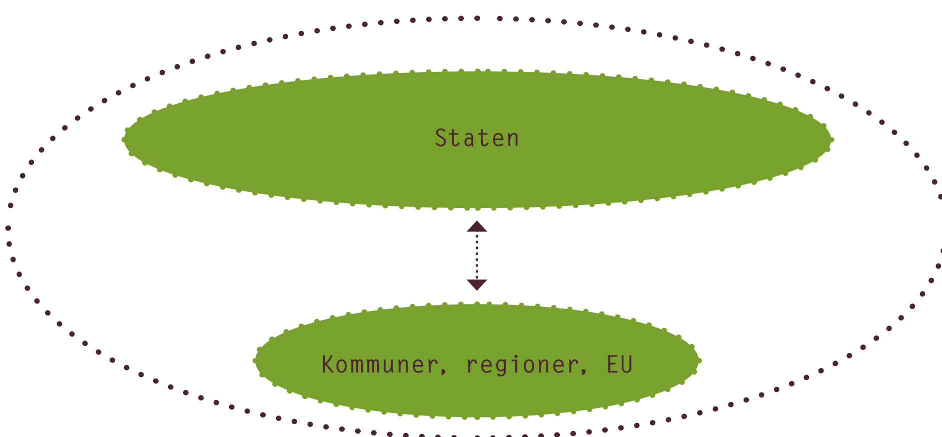
Problemet är att det inte finns någon entydig måttstock för att mäta graden av maktdelning. Ofta är det fråga om mellanlägen och kombinationer, där själva användningen av begreppet maktdelning kan vara kontroversiell. Det svenska statsskicket förverkligas enligt grundlagen bland annat genom kommunal självstyrelse, men frågan är om kommunerna är så självständiga att man kan tala om maktdelning. I praktiken bestämmer staten så mycket av kommunernas verksamhet att förhållandet mellan stat och kommun vanligen brukar beskrivs som ett slags

Fyra slags maktdelning

1. Maktdelning offentligt-privat



2. Maktdelning centralmakt-lokalmakt (inom offentliga sektorn)



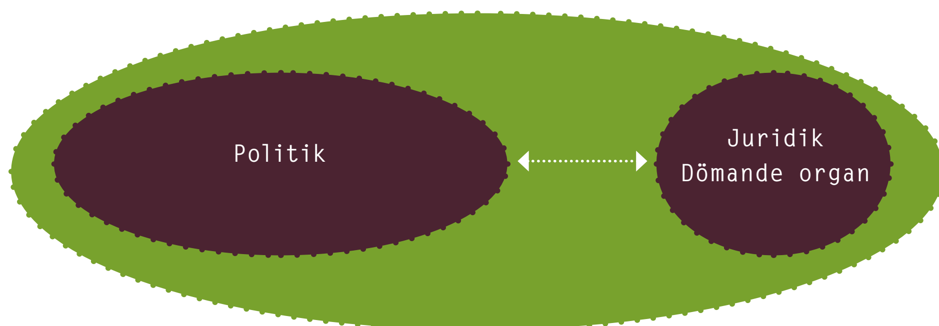
arbetsfördelning. Ett liknande problem gäller relationen mellan Sverige och EU. Frågan är om medlemskapet i Europeiska unionen kan sägas ha infört ett inslag av maktdelning i det svenska statsskicket.

Dagens diskussion om maktdelning tar sin utgångspunkt i nationalstaten. Begreppet maktdelning används för att karaktärisera dels den offentliga sektorns förhållande till den privata sektorn, dels relationerna mellan staten och andra delar inom den offentliga sektorn. Omvärldsförändringar, inte minst globaliseringen, leder därför till att maktdelningen får delvis andra förutsättningar. Idén om demokratisk maktkoncentration utgår från att nationalstaten både kan och bör samla all makt som utgår från folket. Möjligheten att förverkliga denna tanke förutsätter att det är möjligt att upprätthålla en fullständig nationell suveränitet.

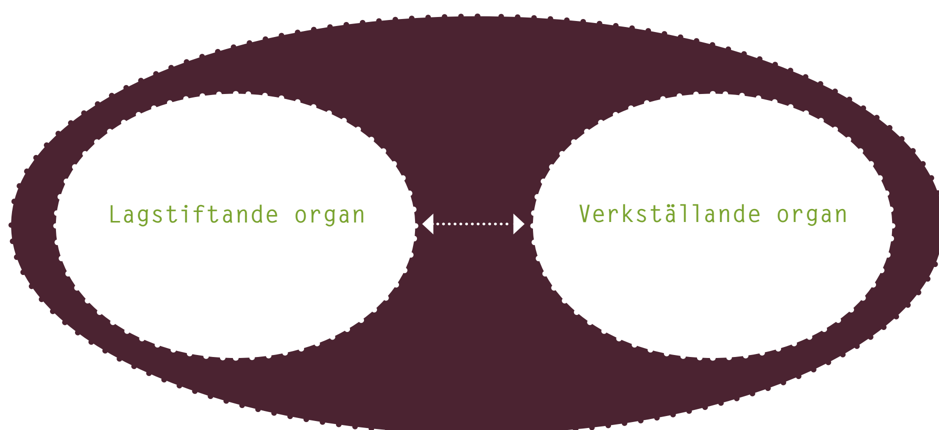
Offentligt och privat

All demokrati genom staten, ingen demokrati utanför staten. Så skulle man i tillspetsad form kunna formulera den jakobinska uppfattningen om folksuveränitetens

3. Maktdelning politik-juridik (inom staten)



4. Maktdelning parlament-regering (inom politiken)



förverkligande. Genom revolutionen hade det franska borgarståndet kommit till makten, men de nya makthavarna utmanades av proteströrelser bland arbetare och hantverkare. Som svar införde nationalförsamlingen en lag som förbjöd organisationer och strejker (*loi Le Chapelier* 1791). Lagen förblev i kraft under större delen av 1800-talet och är en förklaring till att franska fackföreningar bildades sent och alltjämt har en relativt svag ställning.

Frankrike framstår som ett paradexempel på en statscentrerad demokratisyn. Misstänksamheten mot självständiga organisationer grundades på uppfattningen att inga störande mellanled borde få hindra samspelet mellan individerna och staten. Genom representativ demokrati förkroppsligas folkviljan genom staten. Staten garanterar i gengäld de enskilda medborgarnas fri- och rättigheter. Exemplet Frankrike visar att det finns ett nära samband mellan statsfilosofi och demokratiuppfattning. I ett land som Frankrike betraktas staten som ett eget unikt väsen, medan staten i en del andra länder framstår som en organisation bland andra. Engelsk politisk kultur är inte lika statscentrerad och den politiska samfälligheten har i engelsk tradition snarast beskrivits med uttryck som *commonwealth*, *body politic*,

polity och *government*. Gränsen mellan privat och offentligt blir därmed inte så skarp. Vanan att lösa gemensamma angelägenheter genom frivillig samverkan har i England långa historiska rötter.

Även på det idémässiga planet finns en stark tradition av självorganisering i England. Författare som J. N. Figgis, G. D. H. Cole och Harold Laski har pläderat för frivilliga, självstyrande organisationer som alternativ till en statscentrerad demokratiuppfattning. Engelsk arbetarrörelse har inrymt en gillesocialistisk riktning, som verkade för en samhällsorganisation byggd på arbetarstyrda gillen. Besläktade idéer finns också inom syndikalism och anarkism. Liknande idédebatter förekommer även i andra länder, exempelvis i den spänning mellan statssocialism och självförvaltning som under lång tid funnits inom svensk socialdemokrati.

Kontrasten mellan Frankrike och England belyser två olika sätt att uppfatta och ordna relationerna mellan staten och medborgarsamhället. Med medborgarsamhälle (*civil society*) avses de frivilliga sammanslutningar som står utanför statlig kontroll. Sådana sammanslutningar kan omfatta få eller många medlemmar, vara tillfälliga eller varaktiga och antingen ha en informell eller mer välorganiserad form. Med denna vidsträckta definition inryms allt från tunga intresseorganisationer till lokalt föreningsliv och privata nätverk. Det gemensamma är att de bygger på enskilda medborgares initiativ och insatser.

Det allmänna sambandet mellan medborgarsamhällets vitalitet och demokratins funktionssätt är ett vanligt tema i både debatt och forskning. En forskare som Robert Putnam har blivit känd både för sina undersökningar av medborgarsamhället i länder som Italien och USA och för sin plädering för ett starkare föreningsliv. Genom statistiska analyser anser sig Putnam kunna påvisa att demokratin fungerar bäst där människor är organiserade i frivilliga nätverk och organisationer som idrottsföreningar och sångkörer. Dessutom visade det sig att medborgarsamhällets karaktär inte bara kan förklara politik utan också ekonomi. De regioner som hade bäst fungerande frivilligorganisationer hade också högst ekonomisk tillväxt. Orsaken är enligt Putnam att deltagande i föreningsliv skapar ett socialt kapital som innebär att medborgarnas mellanhavanden kan bygga på förtroende för andra människor.

Flera invändningar har riktats mot Putnams resultat. Mellanmänskligt förtroende och socialt kapital kan också skapas genom andra samhällsprocesser än föreningsaktivitet. Vissa former av socialt kapital, såsom solidariteten inom maffiagäng och andra brottsliga nätverk, kan dessutom ha negativ inverkan på demokratin. En alltför stor tonvikt vid socialt kapital kan leda till att slutna och befolkningsmässigt homogena samhällen alltid betraktas som överlägsna samhällen som kännetecknas av öppenhet, mångfald och tolerans. Men faktum kvarstår att det rent allmänt visat sig finnas ett positivt samband mellan medborgarsamhälle och demokrati. Också svensk historia ger belägg för att självorganisering och föreningsliv bidragit till demokratins genomförande och förverkligande.

Folkrörelse-Sverige är ett begrepp som rymmer en blandning av myter och historisk verklighet. Bilden av ett genomorganiserat och aktivt samhälle är en överdrift. Många föreningar drevs av några få eldsjälar som gjorde fåfänga försök att få sina arbetskamrater och vänner att lösa medlemskap och komma till mötena. Men det är ändå ett faktum att nykterhetsrörelse, frikyrklighet, arbetarrörelse, jordbrukar-

nas föreningsrörelse, idrottsklubbar, folkbildningsorganisationer och andra delar av medborgarsamhället blev ett slags skolor i demokrati. I föreningar och studiecirklar fick medlemmarna tillfälle att vidga sina kunskaper, se sambanden mellan privata bekymmer och samhällets processer, träna sig i att tala inför andra och att ta ansvar för gemensamma angelägenheter. Folkrörelser kom också att få en avgörande betydelse för den representativa demokratin genom att bilda grund för partibildningar. Flera av dagens politiska partier har en historia som leder rakt tillbaka till dessa tidiga folkrörelser.

Samspelet mellan staten och organisationerna har sedan dess genomlöpt flera olika skeden. Före demokratins genombrott såg staten med stor misstänksamhet på de nya organisationerna och försökte genom lagstiftning och andra medel att hindra agitatorer som hotade den bestående ordningen. Med demokratin följde organisationsfrihet och de stora ekonomiska intresseorganisationerna växte snabbt i betydelse. Relationerna mellan staten och organisationerna blev inte bara neutrala utan byttes i aktivt samarbete. Arbetsmarknadens parter tog ansvar för lönebildning och arbetsfred och inom allt fler områden drogs organisationer in i politik och förvaltning. Dessa samarbetsformer kom efter hand att benämnas den svenska modellen. Så nära blev samarbetet att intresseorganisationer deltog i utredningar som förberedde lagstiftningsförslag, blev företrädda i statliga myndigheters styrelse och fick ansvar för att genomföra politiska beslut.

Begreppet korporatism brukar användas för att beteckna detta slag av nära samarbete mellan staten och organisationerna. Det korporativa systemet blev efter hand föremål för allt starkare kritik, inte minst i kraft av demokratiargument. I takt med att organisationerna fick ökad makt över lagstiftning och förvaltning, riskerade riksdagens makt att reduceras till en formalitet. Särintressen ansågs ha blivit för starka i förhållande till det allmänintresse som utgår från folkviljan vid riksdagsvalen. Också organisationerna själva fick uppleva demokratiproblem. De korporativa samarbetsformerna drev på en centralisering av de interna beslutsprocesserna till nackdel för medlemsdemokratin. Det blev också allt svårare att upprätthålla en situation där staten privilegierade några få etablerade organisationer framför ett växande antal nya intressegrupper och organisationstyper. Flera faktorer bidrog således till att vissa inslag i det korporativa systemet kom att ifrågasättas och avvecklas.

Den svenska utvecklingen under senare tid kan därför beskrivas som en rörelse i riktning mot ett mer pluralistiskt system för intresserepresentation. Förhållandet mellan staten och organisationerna präglas i dag mindre av maktkoncentration (nära band mellan stat och organisationer) och mer av maktdelning (en tydligare åtskillnad mellan stat och medborgarsamhälle).

Centralmakt och lokalmakt

Frankrike är ett exempel på maktkoncentration också när det gäller förhållandet mellan central och lokal nivå. Det franska samhällets hierarkiska karaktär har inte minst kommit till synes i statens förhållande till kommuner och regioner. Flertalet kommuner är små och förfogar över relativt begränsade resurser. Efter franska revolutionen skapades regionala förvaltningsenheter i form av län (*départements*), som

länge styrdes av prefekter som lydde under regeringen i Paris. Först under senare tid har kommuner och regioner fått mer självbestämmande och Frankrikes konstitution definierar numera landet som en decentraliserad republik.

Motpolen till den centraliserade statsmaktens samhällsform utgör de federalt organiserade staterna. USA är urtypen för en federation, inte minst genom sin tillkomsthistoria. Kolonierna gjorde sig självständiga, bildade först ett lösare statsförbund och beslöt efter författningskonventet några år senare att skapa en förbundsstat där makten delas mellan förbundet och delstaterna. Konflikterna mellan centralmakt och lokalmakt är återkommande i amerikansk politik och är i själva verket en inbyggd del av systemet.

I en centraliserad enhetsstat kommer makten uppifrån, i en förbundsstat kommer makten nerifrån. En enhetsstat kan i och för sig vara decentraliserad, men kommuner och regioner är här villkorligt frisläppta och härleder sina befogenheter ur den centrala statsmakten. En federal statsbildning bygger på att självstyrande regioner frivilligt avstår en del av sin makt till ett gemensamt förbund. Båda statsformerna är förenliga med demokratiska principer, men folkviljan förverkligas på olika sätt. I en centralstyrd stat bestämmer folket vid ett enda tillfälle över vilken politisk riktning som ska prägla lagstiftning och budget; det är en sådan grundtanke som ligger bakom dagens svenska styrelseskick. I en förbundsstat finns en dubbel form av representation. En medborgare röstar dels till delstatens parlament, dels (direkt eller indirekt) till förbundets parlament. En förbundsstat har alltid ett tvåkammarsystem där den ena av kamrarna företräder delstaterna (som senaten i USA) och den andra företräder hela förbundet (som representanthuset i USA).

Även länder med stark centralmakt inrymmer något mått av lokal och regional självstyrelse. Det finns i dag ett antal internationella konventioner som anger vissa minimikrav för kommuners och regioners självbestämmande. Ett sådant dokument är Europarådets konvention om kommunal självstyrelse, som numera undertecknats av det stora flertalet europeiska stater.

Europarådets konvention anger att kommunerna är en av de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick och att medborgarnas rätt att delta i skötseln av de offentliga angelägenheterna är en demokratisk princip. Detta förutsätter kommuner med demokratiskt tillsatta beslutsorgan och med stor grad av självbestämmanderätt när det gäller att välja uppgifter, att utforma dessa uppgifter och skaffa resurser för deras genomförande.

Sverige har skrivit under den europeiska konventionen om lokal självstyrelse och Europarådet undersökte år 2005 om Sverige levde upp till konventionens krav. Den allmänna slutsatsen var att Sverige är en enhetsstat med en lång tradition av aktivt kommunalt deltagande i offentliga angelägenheter. Kommunerna har spelat en viktig roll för välfärdssystemet eftersom de på många områden har ansvaret för att tillhandahålla offentliga tjänster för medborgarna. Kommunernas ställning är också grundlagsfäst, eftersom regeringsformens inledningsparagraf slår fast att den svenska folkstyrelsen bland annat förverkligas genom kommunal självstyrelse. Enligt grundlagen har kommunerna exempelvis rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Men Europarådets observatörer gjorde också vissa kritiska anmärkningar. Re-

geringsformen är otydlig när det gäller principerna, vilket ger upphov till olika tolkningar. Det finns också betydande oenighet mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommunerna och landstingen. Kommun- och landstingspolitikerna var enade tvärs över partigränserna i sitt försvar för principen om kommunal självstyrelse mot vad de såg som intrång från de centrala myndigheternas sida. Regeringen, ansåg observatörerna, fäste större vikt vid principen om jämlikhet, som förverkligas genom enhetlighet, än vid förståelse för betydelsen av kommunal självstyrelse.

Konflikten mellan centralisering och decentralisering blir särskilt synlig i ett land som Sverige med landets starka traditioner av både enhetlig jämlikhet och lokalt självbestämmande. Den svenska samhällsorganisationen utgör en kombination av centralmakt och lokalmakt, men balansen mellan dessa båda element har aldrig varit statisk. Perioder av centralisering (under exempelvis välfärdsstatens expansiva skede) varvas med tendenser till decentralisering (som under 1980-talets försök att reformera den offentliga sektorn).

Förhållandet mellan staten och kommunerna fick också en delvis annan karaktär när de gamla småkommunerna under 1950- och 1960-talen slogs samman till stora och resursstarka kommuner. Statsvetenskapliga kommunalforskare har undersökt vad som hände med demokratin under denna hårdhänta omorganisation. Den äldre formen av lokal självstyrelse byggd på sockenstämmor och medborgerlig självförvaltning försvann och ersattes av dagens centraliserade, partipolitiserade och byråkratiserade kommuner. Frågan huruvida demokratin blivit bättre eller sämre lämnades öppen, däremot stod det klart att en typ av demokrati hade ersatts av en annan. Direkt demokrati avlöstes av representativ demokrati som metod för att sköta lokala angelägenheter.

Politik och juridik

I princip kan man tänka sig demokrati utan juridik och formella regler. Några människor träffas tillfälligt och finner att de behöver lösa ett gemensamt problem, de talar med varandra, lyssnar, överlägger, kanske röstar och fattar ett beslut tillsammans. Men så snart det rör sig om en mer varaktig sammanslutning krävs fastare former och även en liten förening finner det praktiskt med något slags stadga och mötesordning. Om medlemsavgifter och pengar kommer in i bilden uppstår ett behov av kassör, redovisning och revision.

För demokrati i stor skala blir juridik ett nödvändigt inslag i det politiska livet. En demokratisk stat, med dess tvångsmakt och obligatoriska medlemskap, kräver effektiva medel för att kunna upprätthålla rättsstatens krav på förutsebarhet, opartiskhet, saklighet, rättssäkerhet och respekt för medborgarnas fri- och rättigheter. Men inom gruppen av demokratiska stater finns stora variationer i sättet att inrätta förhållandet mellan lagstiftning och lagtillämpning, mellan folkstyrelse och rättskipning, mellan politik och juridik. Domstolarnas roll i den demokratiska processen kan skifta kraftigt i betydelse.

Variationerna i förhållandet mellan juridik och politik kan hänföras till många skilda omständigheter, men det är särskilt några faktorer som förklarar varför juridiken spelar en särskilt stor roll i en del demokratiska organisationer. Juridikens roll

betingas framför allt av tid, storlek, heterogenitet och resurser. Ju mer permanent, ju mer omfattande, ju mer konfliktfylld, ju mer resursstark som en demokratisk organisation är – desto större betydelse får rättsliga aspekter.

Tid är ett avgörande argument för konstitutionell styrelse. En del idéer om demokrati tycks utgå från förutsättningen att demokrati är en engångsföreteelse, som om demokrati bara gällde att fatta ett enda beslut inom en grupp genom exempelvis stormöte, folkomröstning eller webbenkät. Men samhällslivet är permanent. Konstitutioner och lagstiftning är ett sätt att binda tid, att skapa förutsebarhet genom rättsnormer och förpliktelser.

Redan de antika formerna för stadsstyrelse visade det talade ordets betydelse för demokratin. Juridik innebär att demokratin också tagit skriftspråket i sin tjänst. Att kunna nedteckna lagar och levnadsregler i skrift blev ett avgörande steg i den mänskliga civilisationsprocessen.

Behovet av rättsregler skiftar naturligtvis starkt beroende på samhällenas struktur. Ett litet samhälle där invånarna känner varandra har inte samma anspråk på formella regler som ett stort, öppet och föränderligt samhälle. Rättens utveckling har haft ett nära samband med andra samhällsförändringar och när den moderna staten växte fram följde en allt mer detaljerad reglering av offentlig rätt och internationell rätt.

Vägen fram till en demokratisk rättsstat har sett olika ut i olika länder. Det amerikanska exemplet är visserligen unikt, men den har ändå blivit en principiellt intressant modell som spelat stor roll i många andra länders demokratidebatt. Det amerikanska statsskicket är speciellt, eftersom det skapades genom en politisk handling. De europeiska ländernas statsskick fick sin utformning genom en successiv historisk utveckling, medan den amerikanska konstitutionen tillkom under ett kortvarigt författningskonvent. USA:s konstitution har fått stor betydelse, både genom sin tillkomst och till sitt innehåll. Själva tillkomstprocessen var demokratisk i den meningen att den utformades av valda representanter. De var visserligen utsedda i ett system som ännu saknade allmän rösträtt men arbetade ändå under för den tiden öppna förhållanden. Konstitutionen kunde därmed inledas med orden »Vi, folket». Också resten av konstitutionen var revolutionerande. En kort och koncis text angav statsskickets principer och grundlagsfäderna hade så stort självförtroende att de ansåg att deras text aldrig skulle behöva ändras.

Och ännu i dag kvarstår 1787 års konstitution i sin ursprungliga lydelse, om än försedd med ett antal tillägg och uttolkad genom en lång rad domstolsutslag. Genom ett rättsfall 1803 (*Marbury v. Madison*) blev Högsta domstolen (*Supreme court*) det organ som har den yttersta makten att tolka författningen. Högsta domstolen kan underkänna beslut som fattats av kongressen eller presidenten, om domstolen anser att beslutet strider mot författningen. Särskilt kontroversiella var domstolens beslut att underkänna en del av president Franklin D. Roosevelts ekonomiska reformprogram under 1930-talet. Men Högsta domstolen har inte alltid haft en konservativ tendens. Under 1960-talet var det Högsta domstolen som genom att ogilla vissa sydstaters diskriminering av den svarta befolkningen öppnade vägen för den afroamerikanska minoritetens rätt till likabehandling. Högsta domstolen har kommit att få stor politisk betydelse och har bidragit till att det amerikanska statsskicket kännetecknas av en tydlig maktdelning mellan juridik och politik.

Det skulle dröja länge innan domstolarna i Europa fick motsvarande befogenheter. Den dömande makten var vanligen lierad med kungamakten. Invånare kunde klaga till kungen, som eventuellt kunde låta saken gå vidare till en domstol. I feodala stater hade länsherrarna ofta domsrätt över sina undersåtar. En gradvis konstitutionalisering av styrelseskicket innebar också att domstolarna fick en mer självständig ställning. En avgörande fråga var om en domstol hade makt att underkänna ett politiskt beslut för att det stod i strid med författningen. I Norge började Högsta domstolen utöva en sådan lagprövningsrätt redan i mitten av 1800-talet. Under det tidiga 1900-talets demokratiseringsvåg var domstolarnas ställning en av de frågor som blev aktuella i författningsdebatten. En innovation tillkom med Österrikes nya författning 1920. Där inrättades ett särskilt organ, en författningsdomstol, med särskild uppgift att uttolka grundlagen. Författningsdomstolen skiljer sig från allmänna domstolar genom att ledamöterna utses på begränsad tid och ger parlamentet inflytande över domarutnämningarna. En författningsdomstol befinner sig närmare politiken än vanliga domstolar, men närmare juridiken än politiska organ.

Därmed finns det två modeller för att organisera den juridiska kontrollen av att politiska beslut är förenliga med grundlagen. I det ena fallet ligger denna lagprövningsrätt på allmänna domstolar; denna modell återfinns i länder som USA, Storbritannien och de nordiska länderna. I det andra fallet finns en särskild författningsdomstol, så som i Österrike, Tyskland och många av de nya demokratierna i Östeuropa.

Inom båda dessa modeller finns stora variationer när det gäller lagprövningsrättens praktiska betydelse. I länder som USA och Tyskland spelar domstolsutslagen om lagars grundlagsenlighet en relativt betydelsefull roll i den politiska processen. I ett land som Sverige har domstolarna inte haft samma betydelse, även om tendensen under senare år varit att konstitutionella hänsyn blivit viktigare för det politiska beslutsfattandet.

Genom rättens internationalisering tillkommer ytterligare en faktor som påverkar förhållandet mellan politik och juridik. Europarådets konvention om mänskliga rättigheter uppställer ett antal krav på rättskipning och förvaltning och Europadomstolen i Strasbourg kan i praktiken tvinga enskilda länder att ändra beslut som fattats av myndigheter eller politiska organ. Ett exempel är Sverige, som efter att ha fällts av Europadomstolen, infört en möjlighet att överklaga vissa regeringsbeslut till en förvaltningsdomstol genom rättsprövning.

Uppgiftsfördelningen mellan politik och juridik är en känslig fråga och på många håll förs debatter om domstolarnas roll i demokratin. Vad som för den ene är ett ökat skydd för individernas rättigheter framstår för den andre som ökad juristmakt och en inskränkning av den politiska demokratin. Diskussionerna speglar också att det finns konstitutionella kulturskillnader bland demokratiska länder. I en del samhällen har grundlagar, juridik och rättigheter en mer framskjuten plats, i andra är beslutskulturen mer präglad av nyttoargument, förhandlingar och pragmatiska överväganden.

Parlamentarism och presidentstyre

Problemet med maktdelning finns också *inom* det politiska systemet, särskilt i relationen mellan parlament och regering, mellan lagstiftande makt och verkställande makt. Parlamentarism innebär maktkoncentration, medan presidentstyre leder till maktdelning.

Parlamentarism bygger på att ett lands regering har parlamentets förtroende. Parlamentarismen eftersträvar en politisk fusion mellan lagstiftande och verkställande makt. Urtypen är den brittiska modellen, där regeringen utgår från underhusets majoritet och minoriteten bildar opposition. Om regeringen inte längre har parlamentets förtroende, kan parlamentet tvinga regeringen att avgå. Om regeringspartiet förlorar ett val avgår regeringen omedelbart och den nya majoriteten bildar i stället regering.

Presidentstyre innebär att den lagstiftande makten är separerad från den verkställande. Det representativa systemet har dubbla kanaler, som låter väljarna utse presidenten genom en särskild valsedel. Regeringen består av myndighetschefer som utnämns av presidenten och regeringen kan inte avsättas av parlamentet. I det amerikanska systemet kan det därför hända att presidenten företräder ett politiskt parti som befinner sig i minoritet i representanthuset och/eller senaten. I ett sådant fall delar de två stora partierna på den politiska makten.

Skillnaden mellan parlamentarism och presidentstyre brukar ibland åskådliggöras med orden monism och dualism. I parlamentariska system har väljarna ett enda tillfälle att påverka både parlament och regering. I presidentsystem förfogar väljarna över två skilda kanaler, en för att utse parlament, en för att välja president.

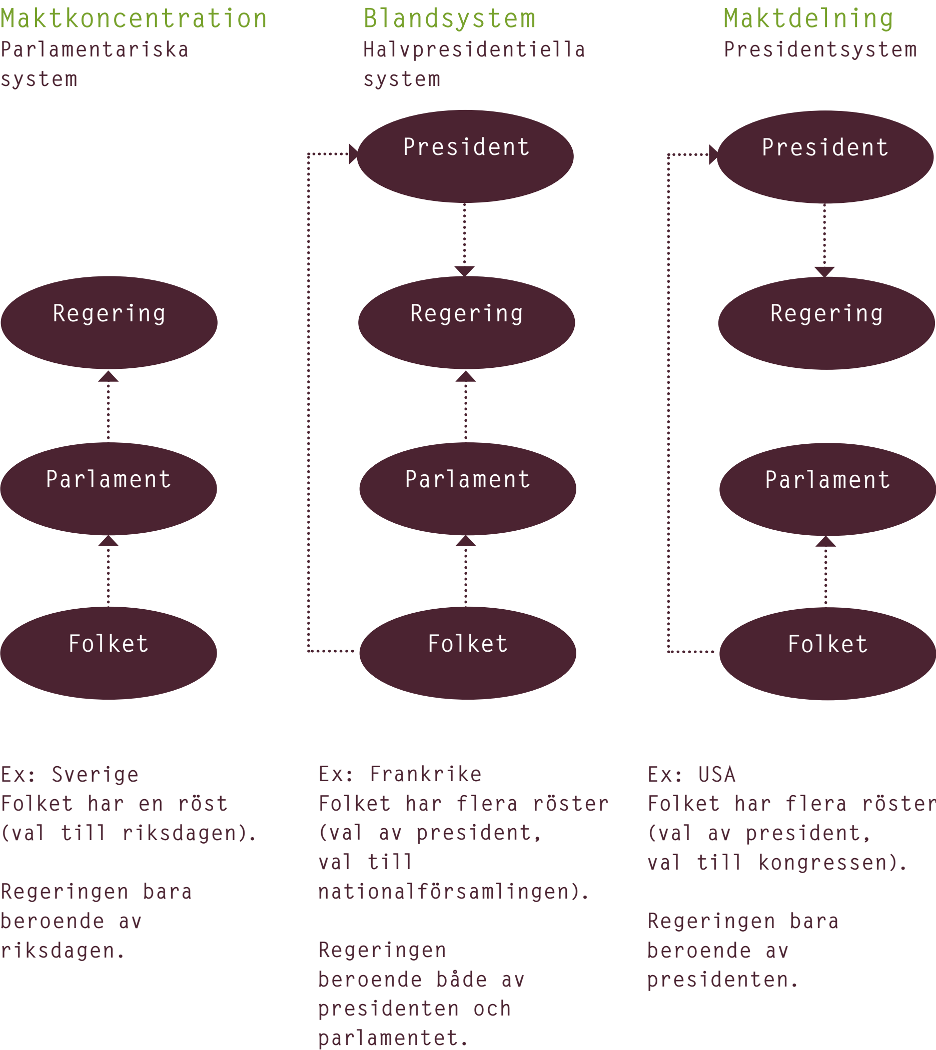
Dessa två renodlade modeller visar den principiella skillnaden mellan parlamentarism och presidentstyre, mellan maktkoncentration och maktdelning. Bland dagens demokratier finns åtskilliga varianter och kombinationer. I Europa har bara ett land, Cypern, ett renodlat presidentsystem och den engelska typen av enpartiregeringar med egen majoritet utgör ett sällsynt undantag.

Många länder i Europa är republiker och har följaktligen en president som statsöverhuvud, som i vissa fall väljs direkt av folket och i andra fall utses indirekt via parlamentet eller någon annan representativ beslutsförsamling. Presidentens befogenheter varierar kraftigt, alltifrån den isländske presidentens ceremoniella uppgifter till den centrala politiska roll som presidenten vanligen spelar i fransk politik. Men Frankrike har också en parlamentariskt ansvarig regering och landet tillhör därför en mellankategori som brukar betecknas halvpresidentiella eller semipresidentiella system. Det har inträffat att presidenten och regeringen tillhört olika politiska läger och under sådana perioder av samregering (*cohabitation*, 1986–1988, 1993–1995 och 1997–2002) förskjuts den politiska tyngdpunkten från presidenten till regeringen. Liknande situationer har också inträffat i andra halvpresidentiella system, exempelvis Ukraina.

Presidentsystem förekommer främst i Latinamerika. Bedömningen av presidentmodellens funktionssätt är beroende av dessa länders speciella omständigheter. Erfarenheten visar att presidenten många gånger kunnat utöva så stor makt att demokratin ersatts av diktatur och auktoritära styrelseformer.

Statsvetarna Kent Weaver och Bert Rockman har genom att jämföra presidentstyrda styrelsesätt med parlamentariska sökt besvara frågan om vilken betydelse politiska institutioner har för demokratins funktionssätt. De fann att institutionernas utformning förvisso spelar en roll, men effekten är inte entydig utan betingas av flera olika faktorer. Det förekommer också stora variationer inom de breda kategorierna presidentstyre och parlamentarism. Inget av systemen var heller generellt överlägset det andra, utan båda hade sina speciella för- och nackdelar. Maktkoncentration, i form av parlamentariska system, tenderar i allmänhet att underlätta politiska innovationer, är bättre på att göra politiska prioriteringar och fördela resurser, har lättare att jämka samman motstridande intressen och har enklare att genomföra politiska beslut. Omvänt ligger maktdelningens fördelar i att olika grenar av den offentliga makten kontrollerar varandra och att den institutionella maktbalansen förstärker den politiska stabiliteten.

Parlamentarism och presidentstyre



Variationer och konvergens

Fyra typer av maktdelning ligger bakom några av de stora variationer som finns bland dagens demokratier. De fyra olika sätten att dela upp makt är i huvudsak oberoende av varandra. En långt driven uppdelning mellan stat och regionala självstyrelseorgan medför visserligen också en uppdelning mellan politik och juridik: en förbundsstat behöver en författningsdomstol eller högsta domstol för att lösa konflikter mellan förbundet och delstaterna. Men i övrigt förekommer många olika kombinationer av maktdelning och maktkoncentration.

I dagens värld finns det åtskilliga länder som har maktdelning i ett visst avseende, men inte i ett annat. Det mest utpräglade maktdelningssystemet är USA. Uppdelningen mellan offentlig sektor och privat sektor är tydligt markerad, den offentliga makten är uppdelad mellan förbund och delstater, domstolarna har en stark ställning och presidentmakten är separerad från kongressens beslutsdomän.

Däremot är det svårt att finna exempel på demokratier som entydigt befinner sig vid motsatta delen av skalan. Frankrike brukar förvisso betecknas som ett system med stark maktkoncentration, men då avser man främst statens dominans över det civila samhället och den offentliga sektorns hierarkiska centralstyrning. Men förhållandet mellan politik och juridik kan inte längre beskrivas i termer av maktkoncentration. Det franska författningsrådet (*conseil constitutionnel*) har numera betydande befogenheter och har exempelvis makt att underkänna av parlamentet beslutade lagar. Och med sin tidvis starka presidentmakt ligger Frankrike långt från parlamentarismens fusion av lagstiftande och verkställande makt.

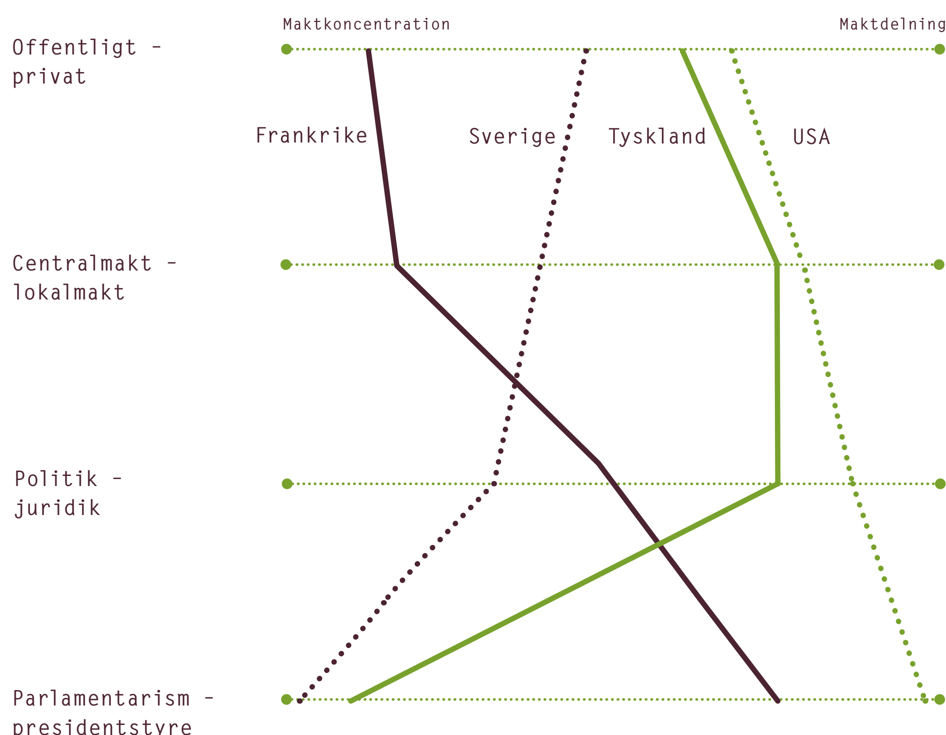
Tyskland är i flera avseenden en motbild till Frankrike. Det tyska systemet bygger på en relativt långtgående maktdelning avseende relationen mellan stat och medborgarsamhälle, mellan territoriella nivåer samt mellan politik och rättskipning. Däremot är presidentens makt starkt begränsad och Tyskland kan entydigt hänföras till gruppen av parlamentariska system.

Det svenska systemet kännetecknas av maktkoncentration i två avseenden. Sverige har parlamentarism (saknar presidentsystemens maktbalans) och de svenska domstolarna spelar en jämförelsevis sekundär roll i jämförelse med i många andra demokratier (saknar en balanserande författningsdomstol). Men i två avseenden drar det svenska systemet mer åt maktdelningssystemen: kommunerna har här en relativt stark ställning och organisationslivet är alltjämt relativt välutvecklat.

Det ska tilläggas att dessa sammanfattande omdömen bygger på en allmän sammanfattning av styrelseskicken. Avsaknaden av mer exakta mätningar av graden av maktdelning gör det också osäkert att dra mer detaljerade slutsatser om förändringar över tid. Inte desto mindre är det uppenbart att dagsläget i flera väsentliga delar skiljer sig från situationen för några årtionden sedan. Demokratins styrelseformer befinner sig under förändring. Några av de pågående förändringarna kan hänföras till unika omständigheter i respektive land. Men det finns också starka gemensamma trender som i varierande utsträckning berör alla utvecklade demokratier. Dessa förenande utvecklingsdrag gör att man kan urskilja en allmän tendens till konvergens. De demokratiska samhällssystemen håller på att bli alltmer lika varandra.

Medborgerliga fri- och rättigheter har ända sedan andra världskrigets slut fått

Maktdelningens variationer



en allt starkare ställning genom internationella konventioner, utvidgade rättighetskataloger i nationella grundlagar, aktivare domstolar och i flera länder särskilda författningsdomstolar.

Decentralisering och regionalisering har blivit lösningar även för tidigare centralstyrda länder för att avlasta den centrala statsförvaltningen och för att tillgodose regionala krav på ökat självbestämmande.

Den offentliga makten har avmystifierats genom journalistisk granskning och ökade krav på offentlighet och insyn. Anspråken på politikens beslutsfattare har stigit och ibland manifesterats genom misstroendeyttringar och proteströstning.

Oegentligheter i den offentliga maktutövningen har lett till motreaktioner i form av skärpt kontroll, utbyggda granskningsorgan, korruptionsbekämpning och försök att stimulera god samhällsstyrning, *good governance*.

Internationaliseringen har haft flerfaldig betydelse för tendensen till konvergens. Genom mellanstatliga fördrag, särskilt inom ramen för EU, ålägger stater sig själva att anpassa sina nationella regler till gemensamma normer. Det allt intensivare samarbetet över gränserna gör också att länder kopierar och lär av varandra.

Slutligen berörs det offentliga livet, såsom andra delar av samhället, av den allmänna individualiseringsprocessen. De enskilda medborgarnas krav på integritet och självbestämmande, som delvis är ett bevis på en framgångsrik demokratisering, ställer också de etablerade demokratierna inför nya problem. Gamla institutioner är inte alltid anpassade till att möta de stegrade kraven på insyn och medinflytande.

Det ligger också i demokratins inneboende natur att politikens institutioner ald-

rig är fullständigt statiska. Den fortgående debatten kring maktens organisering visar att olika värden och intressen ofta kommer i konflikt med varandra. I själva verket gäller för samtliga huvudtyper av maktrelationer att såväl maktkoncentration som maktdelning kan försvaras med demokratiargument.

En statlig överhöghet över det civila medborgarsamhället kan, såsom i franska revolutionens föreställningsvärld, motiveras från demokratisynpunkt. Argumentet är att folkviljan kommer till ett enhetligt och kraftfullt uttryck i samband med de allmänna valen. Nackdelen är givetvis att det frivilliga föreningslivet och organisationsfriheten undertrycks: all demokrati koncentreras till valen och inget reellt medborgarinflytande existerar mellan valen. Den motsatta situationen, med ett vitalt medborgarsamhälle och stark privat sektor, kan berättigas genom hänvisning till de gynnsamma konsekvenserna för socialt kapital och mellanmänskligt förtroende. Men erfarenheterna visar också att välorganiserade särintressen och korporativa styrelseformer riskerar att dominera på den representativa demokratins bekostnad. Röster räknas, men resurser avgör (»votes count, but resources decide»), som Stein Rokkan en gång karaktäriserade de starka intresseorganisationernas samhälle.

Över en något längre tidsperiod har de flesta demokratier upplevt pendelrörelser mellan centralisering och decentralisering. I vissa skeden eftersträvas centraliseringens fördelar i form av enhetlighet, överblick och lika behandling av alla landsändar. Förr eller senare finner man emellertid att centralstyrning av en omfattande och komplex offentlig sektor leder till överbelastning och styrbarhetsproblem. Decentraliseringens demokratiska fördelar är uppenbara. De närmast berörda får större möjligheter att påverka sin egen situation. Men en långtgående utspridning av makten ökar risken för fragmentering, lokala särintressen och dåligt utnyttjande av tillgängliga resurser.

Maktkoncentration och maktdelning från demokratisynpunkt

Typ av maktrelation	Maktkoncentration: Fördel	Maktkoncentration: Nackdel	Maktdelning: Fördel	Maktdelning: Nackdel
Stat – medborgarsamhälle	All demokrati vid valen	Ingen demokrati mellan valen	Föreningsliv, socialt kapital	Organiserade särintressen
Centralmakt – lokalmakt	Enhetlighet och jämlikhet	Överbelastning	Lokal självstyrelse	Territoriell fragmentering
Politik – juridik	Majoritetsstyrelse	Svagt rättighetsskydd	Rättsstat	Juristmakt
Parlamentarism – presidentstyre	Folkviljan uttrycks vid ett enda tillfälle	Minoritetsparlamentarism, svaga regeringar	Folket väljer statschef	Beslutslåsning

En motsvarande blandning av för- och nackdelar finns också i förhållandet mellan politik och juridik. Även om maktdelning ingalunda behöver vara ett enkelt nollsummespel, där den ene vinner vad den andra förlorar, finns det ändå situationer då en ökad domstolsmakt innebär en insnävning av den politiska majoritetens handlingsmöjligheter. Men inget demokratiskt land bygger enbart på majoritetsprincipen. Om majoriteten inte begränsades av regler, skulle det inte gå att upprätthålla ens ett grundläggande rättighetsskydd för individer och minoritetsgrupper. Starka domstolar är en nödvändig förutsättning för att kunna upprätthålla en rättsstat, men när domstolar har befogenhet att underkänna lagar som stiftats av en parlamentarisk majoritet finns en risk för konflikt med den politiska demokratin.

Inte heller valet mellan parlamentarism och presidentstyre är uppenbart från demokratisynpunkt. När parlamentarismen fungerar enligt idealmodellen, med en regering som utgår från en entydig parlamentsmajoritet, kan väljarna genom ett enda val påverka både parlamentets och regeringens sammansättning. Men i praktiken kännetecknas de parlamentariskt styrda länderna ofta av bräckliga koalitioner och svaga minoritetsregeringar. Oklara parlamentariska lägen kan leda till långvariga och svårlösta problem att bilda regering. Väljarna får då svårt att utkräva ansvar av regeringen. Presidentmodellens demokratiska fördel är att väljarna utser sin statschef. Nackdelen är dubbelkommandot i statens ledning. När en amerikansk president tillhör det ena partiet och kongressen domineras av det andra partiet, uppstår ofta låsningar och dödlägen (*gridlock*). Den demokratiska processen kan då drabbas av beslutsförlamning.

Demokratins kvalitet

Eftersom demokratins institutioner utgår från föreställningar om det goda samhällets organisering ligger det nära till hands att kontrastera dessa normativa ideal mot länders faktiska styrelsesätt. En del länder fungerar uppenbarligen bättre från demokratisynpunkt, andra sämre. Att med större exakthet mäta samhällens demokratiska kvalitet ställer stora krav på teoretisk precision och metodisk medvetenhet. Det finns ingen allmänt vedertagen standardmetod, men under senare år har det gjorts flera försök att bedöma hur pass väl demokratin fungerar i världens olika stater.

För klarhetens skull bör man skilja mellan två slags demokratimätningar. Den ena handlar om att ange de grundkrav som måste vara uppfyllda för att en stat över huvud taget ska anses vara en demokrati, exempelvis i form av de studier som genomförs av Freedom House och Polity. Utöver dessa mätningar av demokratins minimumkrav finns också ett antal undersökningar av vad man kan kalla demokratins optimumkrav, av demokratins kvalitet. Minimumkraven används för att skilja demokratier från andra styrelseformer. Optimumkraven syftar till att rangordna demokratier sinsemellan.

Att mäta demokratins kvalitet

I början av 1990-talet började en grupp engelska samhällsforskare utveckla en metod för att mäta demokratins kvalitet i Storbritannien. Under namnen *democratic audit* och *democracy assessment* publicerades rapporter som bland annat handlade om hur fri- och rättigheterna efterlevdes i praktiken. Efter hand utsträcktes undersökningarna även till andra länder och i samarbete med IDEA (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance) utvecklade forskargruppen ett mätinstrument för demokratins kvalitet.

IDEA:s metod för demokratigranskning skiljer sig i flera avseenden från de främst kvantitativt inriktade mätningarna av demokratins minimikrav. IDEA-studierna är mer kvalitativt orienterade och bygger på bedömningar från det egna landet. Metoden är främst avsedd att användas av länder som befinner sig mitt i en demokratiseringsperiod och avsikten är att rapporterna ska stimulera den interna debatten och reformprocessen. Tanken är att demokratigranskningen ska ägas av den egna befolkningen och inte ligga i händerna på externa observatörer eller biståndsgivare. Mätningarna är därför inte i första hand utformade för att utmynna i något sammanfattande indexvärde eller betyg. Definitionerna har också justerats efter hand. Det är därför vanskligt att med denna metod jämföra länder inbördes och över tid.

Den normativa utgångspunkten för IDEA-mätningarna är politisk kontroll och politisk jämlikhet, det vill säga att demokrati förutsätter dels att folket kan kontrollera politikerna och de politiska besluten, dels att det råder politisk jämlikhet mellan medborgarna. Insamlingen av observationer följer ett frågeformulär bestående av numera 15 områden, grupperade under fyra huvudrubriker: rättigheter, representativ demokrati, medborgardeltagande samt demokratins internationella dimension.

Vart och ett av de 15 delområdena är i sin tur uppdelat i ett antal frågor, vilka bedömarna förväntas besvara med hjälp av en femgradig skala (från mycket hög till mycket låg). Formuläret innehåller också plats för att ange vad som är det allra allvarligaste problemet inom respektive område och ger också utrymme för förslag till förbättringar. När det gäller området för ekonomiska och sociala rättigheter finns exempelvis frågor om nivån på tillgången till arbete och social trygghet, rätten till hälsovård, rätten till utbildning, fackliga organisationers frihet att organisera och företräda sina medlemmar samt regleringen av stora företag.

Ett antal pilotundersökningar genomfördes först i El Salvador, Italien, Kenya, Malawi, Nya Zeeland, Peru och Sydkorea. Senare har motsvarande demokratigranskningar initierats i bland annat Australien, Bosnien, Canada, Ecuador, Irland, Lettland, Mongoliet och Nederländerna. En modifierad metod har tilllämpats i ett antal afrikanska länder inom ramen för projektet AfriMAP. I vissa fall har initiativ och finansiering kommit från forskarsamhället, i andra länder är det stiftelser, organisationer eller regeringar som är huvudmän. IDEA:s kriterier har också kommit att åberopas som underlag för biståndsgivares bedömning av mottagarländers politiska förhållanden.

En återkommande observation i många länders demokratiutvärderingar har att göra med medborgarnas deltagande i den representativa demokratin. Sjunkande

Demokratins kvalitetskriterier: IDEA

1. Medborgarskap, lag och rätt

1.1 Nationalitet, medborgarskap
Råder det allmän enighet om gemensamt medborgarskap utan diskriminering?

1.2 Rättssäkerhet
Tillämpas rättsordningen konsekvent inom stat och samhälle?

1.3 Civila och politiska rättigheter
Är civila och politiska rättigheter lika garanterade för alla?

1.4 Ekonomiska och sociala rättigheter
Är ekonomiska och sociala rättigheter lika garanterade för alla?

2. Representativ demokrati med ansvarsutkrävande

2.1 Fria och lika val
Ger valen folket kontroll över regeringen och dess politik?

2.2 Politiska partiers demokratiska roll
Bidrar partisystemet till demokratins funktionssätt?

2.3 Regeringens effektivitet och ansvar
Är regeringen effektiv och ansvarig inför folket och dess representanter?

2.4 Parlamentets demokratiska effektivitet
Bidrar parlamentet effektivt till den demokratiska utvecklingen?

2.5 Civil kontroll över militär och polis
Står militären och polisen under civil kontroll?

2.6 Det offentliga livets integritet
Tillförsäkras integritet i det offentliga livet?

3. Medborgarsamhälle och deltagande

3.1 Medierna i ett demokratiskt samhälle
Fungerar medierna på ett sätt som upprätthåller demokratiska värden?

3.2 Politiskt deltagande
Råder fullt folkligt deltagande i det offentliga livet?

3.3 Decentralisering
Fattas beslut på den nivå som är mest lämplig för den berörda befolkningen?

4. Demokrati bortom staten

4.1 Utländskt inflytande över landets demokrati
Är inflytandet utifrån i huvudsak till gagn för landets demokrati?

4.2 Landets inflytande utomlands
Bidrar landets utrikespolitik till att stärka den globala demokratin?

Källa: www.idea.int, www.democraticaudit.org

valdeltagande, minskande antal partimedlemmar och växande svårigheter att rekrytera kandidater till politiska poster är vanligt förekommande klagomål. Även demokratins internationella dimension föranleder ofta varningssignaler. Den allmänna globaliseringen anses minska räckvidden för politikens traditionella institutioner. Inom EU:s medlemsstater finns en oro för brister i unionens demokratiska förankring.

Dessa allmänt förekommande slutsatser blandas med förhållanden som är mer speciella för det enskilda landet. En karaktäristisk blandning av allmängiltigt och unikt exemplifieras av fallet Irland. De starka sidorna hos den irländska demokratin anses framför allt ligga i det demokratiska styrelseskickets breda förankring, rättvist valsystem, välfungerande rättighetsskydd, stark tryckfrihet och ett omfattande socialt partnerskap. Svagheterna bedöms ligga i bristen på jämlikhet, få kvinnor i det politiska livet, minskat politiskt deltagande, svag parlamentarisk kontroll av den offentliga makten, osjälvständiga kommuner samt kyrkans starka samhällsinflytande.

Antalet mer eller mindre systematiska undersökningar av demokratins kvalitet har under senare år expanderat i stark takt. I takt med det ökande antalet publikationer växer också debatten och invändningarna. En del kritiker pekar på de normativa utgångspunkter som, öppet eller dolt, bildar utgångspunkten för demokratiutvärderingarna. Kraven på medborgerliga fri- och rättigheter är prioriterade och högt ställda, varför många åtgärder som kan motiveras som en del av demokratins självförsvar, såsom kampen mot terrorismen, per automatik leder till sänkt betyg för demokratin. Flera demokratimätningar utgår också från att proportionella valmetoder av rättviseskäl är överlägsna majoritetsvalsystem.

Utvärderingarna av demokratins kvalitet utgår från att demokrati kan delas upp i ett antal olika komponenter och att var och en av dessa kan betygsättas. Det ligger då nära till hands att föreställa sig att idealsituationen inträffar då ett land får toppbetyg på alla skalor. Undersökningarna kan ge intryck av att det är både möjligt och önskvärt att maximera alla tänkbara former av folkligt inflytande över den politiska processen, exempelvis genom folkomröstningar, rådslag samt proportionella och frekventa val. Men alla de krav och önskemål som ryms inom demokratins ideal går inte alltid att förena samtidigt. Dessa demokratins inre spänningar och dilemman kommer inte alltid tydligt fram i demokratimätningarna.

Demokratins kvalitet i Sverige

De svenska demokratimätningarna har följt ett delvis annat spår än det tillvägagångssätt som använts i Storbritannien och andra länder. SNS Demokratiråd utvecklade i mitten av 1990-talet en egen metod för att undersöka i vilken utsträckning som en utvecklad demokrati levde upp till demokratins normativa ideal. Syftet var att mäta kvaliteten i den svenska demokratin.

Demokratirådets syfte var att göra debatten mer hanterlig genom att konkretisera de allmänt formulerade grundkraven på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Dessa tre huvudkomponenter delades upp på sammanlagt tretton olika indikatorer. För att analysera den svenska verkligheten användes två huvudmetoder. För det första relaterades dagens Sverige med demokratins ideal. För jämförbar-

hetens skull graderades observationerna längs en femgradig skala. För det andra kontrasterades dagens styrelsesätt med förhållandena för några årtionden sedan. Därigenom blev det möjligt att bedöma om svensk demokrati hade försämrats eller förbättrats.

Medborgarstyrelse preciserades, under hänvisning till Robert Dahl, i enlighet med gången i en rationell beslutsprocess. Medborgarna bör själva bestämma vilka angelägenheter som ska göras till föremål för politiska beslut, det vill säga ha kontroll över dagordningen. Medborgarna bör vidare ha möjlighet att bilda sig en självständig uppfattning i dessa frågor genom upplyst förståelse. Medborgarna måste också ha möjligheter att delta effektivt i beslutsprocessen, exempelvis genom att rösta i de politiska valen, gå samman i föreningar och medverka i en lokal självstyrelse. Demokratin ställer också krav på jämlikhet i beslut, det vill säga lika möjligheter att delta i beslutsfattande. Slutligen förutsätter demokratin tolerans gentemot andra medborgares rätt att ha avvikande meningar.

För att en stat ska betraktas som en rättsstat måste åtminstone tre krav vara uppfyllda. För det första måste medborgarna åtnjuta ett antal grundläggande fri- och rättigheter. För det andra måste den offentliga maktutövningen uppfylla kravet på rättssäkerhet. För det tredje måste den offentliga makten vara organiserad enligt principen om maktdelning.

När handlingskraft görs till en del av demokratins ideal är det under förutsättningen att kravet på handlingskraft inte får köpas på medborgarstyrelsens och rättsstatens bekostnad. Demokratins effektivitet är detsamma som medborgarnas förmåga att genom gemensamt agerande under demokratiska former förverkliga kollektiva mål. Handlingskraft fordrar tillgång till gemensamma resurser, beslutsförmåga och kontroll över genomförandet.

På grundval av tillgängliga forskningsrapporter och utredningar gjorde Demokratirådet en sammanfattande bedömning av tillståndet i det svenska politiska systemet vid 1990-talets mitt. I några avseende fick demokratin godkänt. Det gällde föreningslivet, de förtroendevaldas relativt goda representativitet, fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och beslutsförmågan. De svaga punkterna var den bristande kontrollen över den politiska dagordningen, den offentliga debattens låga kvalitet, intoleransen, den otydliga maktdelningen och svagheterna när det gäller kontrollen över de ekonomiska resurserna.

Svensk demokratipolitik

Metoden att mäta demokratins kvalitet genom att sätta demokratins ideal i kontrast mot dagens verklighet ger i allmänhet resultatet att demokratin bedöms fungera bättre i vissa avseenden och sämre i andra. Det ligger därmed nära tillhands att gå ett steg vidare och också föreslå reformer som skulle kunna förbättra demokratins funktionssätt. Sådana rekommendationer finns med i många av de demokratiutvärderingar som genomförts både i Sverige och i andra länder.

Att på grundval av observationer av demokratins funktionssätt föreslå och genomföra förändringar i de politiska institutionerna är en del av den offentliga politiken i många länder, inte minst i Sverige. I detta land finns en lång tradition av of-

Demokratirådets indikatorer

Medborgarstyrelse
Kontroll över dagordningen
Upplyst förståelse: det offentliga rummet
Effektivt deltagande: valrörelser
Effektivt deltagande: frivilliga sammanslutningar
Effektivt deltagande: lokal självstyrelse
Jämlikhet i beslut
Tolerans

Rättsstat
Fri- och rättigheter
Rättssäkerhet
Maktdelning

Handlingskraft
Kontroll över resurser
Beslutsförmåga
Kontroll över genomförandet

Källa: Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson (1995). Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995. SNS Förlag, Stockholm.

fentliga utredningar och reformer som haft syftet att förstärka demokratin på såväl nationell som lokal nivå. I genomsnitt tillsätts demokratiutredningar med drygt ett års mellanrum.

Svensk demokratidebatt intensifierades efter valet 1998, då valdeltagandet blev det lägsta på flera årtionden. Ett av den socialdemokratiska regeringens statsråd fick särskilt ansvar för demokratifrågorna och inom regeringskansliet samlades demokratifrågorna i en särskild enhet. I statsbudgeten för år 2001 infördes begreppet demokratipolitik som rubrik för ett samlat politikområde. En parlamentarisk utredning, Demokratiutredningen, lämnade sin slutrapport år 2000 och på grundval av denna lade regeringen fram en proposition med mål och åtgärder som syftade till att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen. Riksdagsmajoriteten följde förslaget och Sverige fick därmed en officiellt fastslagen demokratipolitik.

Enligt riksdagsbeslutet år 2002 bör den svenska demokratin kännetecknas av ett brett medborgerligt deltagande inom ramen för den representativa demokratin. Riksdagen antog också fyra mål för att åstadkomma ett ökat och mer jämlikt deltagande, bland annat genom ökat valdeltagande, fler förtroendevalda och bättre påverkansmöjligheter.

Med regeringsskiftet 2006 följde en tyngdpunktsförskjutning i demokratipolitiken. Den borgerliga regeringen upphävde det dittillsvarande målet och demokrati-

politiken gavs annan prioritering. Det nya övergripande målet fick formuleringen »en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks och de mänskliga rättigheterna respekteras». Den socialdemokratiska regeringens inriktning på kollektiva deltagandeformer och ett ökat och mer jämlikt deltagande ersattes av en starkare betoning på individens rättigheter. Den borgerliga regeringen sade sig eftersträva en demokrati »där människor ska ha makt över de beslut som rör den egna vardagen».

Till demokratipolitiken hör också en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter. Den första handlingsplanen avsåg perioden 2002–2004, den andra planen gäller för åren 2006–2009. Det långsiktiga målet är att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna. Metoderna går bland annat ut på att öka kunskaper och medvetande samt att förbättra samordningen. För detta ändamål inrättades en särskild myndighet, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige. Situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige är också föremål för Europarådets granskning. I en rapport 2007 hade Europarådets granskare synpunkter på fångarnas situation, behandlingen av flyktingar och asylsökande i Sverige samt diskriminering och intolerans, behandlingen av nationella minoriteter såsom romer och samer samt våld mot kvinnor.

Kommunala demokratibokslut

Demokratin i de svenska kommunerna har genom åren varit föremål för utvärderingar och reformförslag från statliga utredningar, samhällsforskare och kommunerna själva.

Den statsvetenskapliga kommunforskningen fick ett starkt uppsving i samband med de genomgripande förändringar som under en tjugoårsperiod förvandlade omkring 2 500 små och relativt resurssvaga kommuner till knappt 300 stora kommuner med omfattande välfärdsuppgifter. Det fanns i debatten en oro för att effektivitetshänsyn skulle gå ut över folkstyrelsen. Stora datainsamlingar genomfördes under 1960-talets senare hälft och ett årtionde senare gjordes en uppföljning.

Kommunalforskningsgruppen, med statsvetaren Jörgen Westerståhl i spetsen, utgick från en demokratimodell med två grundläggande demokratiska värden: förverkligandet av medborgarnas vilja och självständig åsiktsbildning. När det gällde det demokratiska beslutsfattandet urskilde forskarna, i anslutning till Abraham Lincoln, tre olika tekniker: styrelse genom folket (participation), styrelse av folket (representation) och styrelse för folket (antecipation).

Det värde som är knutet till den form av demokrati som bygger på medborgarnas direkta medverkan, styrelse genom folket, ligger i identiteten mellan medborgare och beslutsfattare eller i själva deltagandet från medborgarnas sida. Kommunalforskarna betraktade den representativa demokratin, styrelse av folket, som den huvudsakliga formen för lokal självstyrelse. En form av representativitet kan uppnås om de valda utgör något slags genomsnitt av väljarna, i vilket fall man kan tala om personrepresentativitet. I den mån väljarnas åsikter blir kända och respekterade av de valda är det fråga om åsiktsrepresentativitet. Den tredje formen av demokratisk beslutsteknik, antecipation eller styrelse för folket, ansåg Westerståhl vara mest

problematisk från demokratisynpunkt, men den bedömdes komma att spela en allt större roll vid det politiska beslutsfattandet. Sådan styrelse för folket kan åstadkommas om beslutsfattarna respekterar medborgarnas opinioner.

Kommunalforskningsgruppen blev inledningsvis utsatt för kritik. Den starka betoningen på åsiktsrepresentativitet ifrågasattes. Kritikerna ansåg att demokratins teori inte ställde upp något krav på att den representativa församlingen skulle vara en exakt miniatyr av valmanskåren. Modellen tog heller inte hänsyn till på vilket sätt som åsiktsöverensstämmelsen hade uppnåtts. I stället borde bedömningen av den kommunala demokratin, enligt kritikernas mening, lägga större vikt vid medborgarnas eget deltagande i den politiska beslutsprocessen.

Kommunalforskarna tog viss hänsyn till kritiken och gav medborgardeltagandet en större plats, bland annat genom mätningar av aktiviteter genom aktioner och organisationer samt enskildas direkta kontakter med kommunernas politiker och tjänstemän. De omfattande undersökningarna ledde fram till ett resultat som av forskarna själva beskrevs som oväntat positivt. Den kommunala demokratin hade visserligen förändrats på ett genomgripande sätt, men den hade snabbt funnit sina nya former och tycktes i stora drag fungera väl. Man fann att den kommunala demokratin hade blivit mer lik den representativa demokratin på riksnivå.

Ett försök att på grundval av tillgängliga data utvärdera demokratin i de svenska kommunerna genomfördes 1997 av SNS Demokratiråd med utgångspunkt i samma indikatorer som rådet använt för att mäta demokratin på riksnivå. En slutsats blev att kommunerna hade vissa svagheter när det gällde medborgarnas möjligheter att delta i och påverka lokalpolitiken. Kommunfullmäktige fungerade sällan som forum för nydanande och fängslande debatt om samfällighetens framtid. De lokala partierna var dåligt förankrade bland medborgarna. Fritidspolitikernas inflytande hade minskat, medan chefstjänstemännens makt i gengäld hade vuxit. Bilden var dock inte bara nedslående. De svenska kommunerna hade alltjämt en fond av aktivt medborgarengagemang att falla tillbaka på. Det lokala föreningslivet var många gånger livaktigt. Bortsett från invandrarnas låga valdeltagandet var befolkningens deltagande i de kommunala valen jämförelsevis högt. Kvinnorepresentationen hade sent omsider börjat nå acceptabla nivåer. Det sammanfattande omdömet om medborgarstyrelsen i de svenska kommunerna blev därför relativt positivt.

Däremot var det sämre beställt med kommunernas förmåga att leva upp till rättsstatens krav. Justitieombudsmannen och andra statliga tillsynsorgan hade återkommande anledning att kritisera kommunerna för att inte följa gällande lagar. Offentlighetsprincipen sattes delvis ur spel när de kommunala förvaltningarna inte följde arkivlagen eller på andra sätt försvårade för allmänhet och massmedier att ta del av allmänna handlingar. De kommunanställdas yttrandefrihet hade också kommit i kläm.

Omdömet om kommunernas handlingskraft blev blandat. Under de ekonomiska krisåren hade flera kommuner mer eller mindre förlorat kontrollen över resurserna. Beslutsförmågan var på vissa håll nedsatt till följd av partisplittring. Kontrollen över politikens genomförande kan, särskilt i stora och administrativt komplexa städer, vara problematisk, men kommunerna hade ändå den styrningsmässiga fördelen att förvaltningsapparaten står i direkt kontakt med den politiska ledningen.

En del kommuner har på egen hand eller i samverkan utvecklat egna modeller för demokratibokslut. Avsikten är att jämföra olika kommuners demokratiska processer samt formulera reformförslag och goda exempel. I några fall insamlas medborgarnas synpunkter genom enkäter och fokusgrupper. Samhällsforskare kan också vara engagerade, exempelvis som rådgivare i metodfrågor.

Även internationella organisationer som Europarådet och International IDEA har utvecklat mätmetoder för att utvärdera demokratin på lokal nivå. Tanken är att man ska kunna jämföra inte bara kommuner och städer inom ett och samma land utan också mellan olika länder.

När enskilda kommuner initierar demokratibokslut är det ofta som en del av en större satsning på att stärka den lokala demokratin. Under senare år har kommuner genomfört ett relativt stort antal projekt med syftet att förbättra demokratin, exempelvis genom försök att höja valdeltagandet. Statsvetare har engagerats för att medverka i projekten och att utvärdera resultaten. Utfallet är många gånger nedslående. Efter en omsorgsfullt genomförd studie av 27 olika slags demokratisatsningar fann statsvetarna Mikael Gilljam och Ola Jodal att kommunernas projekt för demokratiutveckling inte hade resulterat i en mer vital demokrati med mer aktiva och tilllitsfulla medborgare. Forskarna kunde inte finna några belägg för att kommunerna hade lyckats administrera fram en bättre fungerande demokrati. De kommunala demokratisatsningarna bedömdes därför som misslyckade.

Demokrati i EU

Idén om demokratibokslut som metod för att mäta demokratins kvalitet utvecklades för demokratiska stater och har alltså också tillämpats på lokal nivå. Frågan är om metoden också är användbar för en internationell organisation som Europeiska unionen. Tanken att EU kan bedömas efter liknande kriterier som andra demokratiska system var också förutsättningen för ett brittiskt forskningsprojekt som utmynnat i ett demokratibokslut för EU, »A Democratic Audit of the European Union». Detta projekt, som letts av statsvetaren Christopher Lord, startade med konstaterandet att det finns många olika demokratimodeller som kan tillämpas. Dessa olika teoretiska perspektiv behöver emellertid inte vara totalt oförenliga, tvärtom finns det en viss överlappning mellan olika modeller.

Det brittiska projektet har upprättat en förteckning som omfattar inte mindre än ett fyrtiotal indikatorer, samlade i åtta huvudgrupper. Några indikatorer handlar om valen inom EU, andra om politiska partier, intresserepresentation, lyhördhet, ansvarsutkrävande, maktdelning, medborgarskap och EU:s internationella roll.

Mot bakgrund av dessa många kriterier på en välfungerande demokrati är det uppenbart att dagens EU uppvisar en antal olika brister. Det är ingalunda självklart hur dessa observationer ska sammanfattas och utvärderas. Några skulle dra slutsatsen att EU:s demokratiska underskott är gigantiskt och omöjligt att reparera. Andra förnekar visserligen inte att det finns brister, men påpekar att inget faktiskt fungerande system är perfekt i demokratihänseende. Tvärtom finns det stora demokratiunderskott också inom medlemsstaterna. Det är därför inte självklart att en jämförelse mellan EU och ett nationellt politiskt system alltid behöver utfalla till EU:s nackdel.

Vissa av EU:s demokratibrister kan därför i viss mån kompenseras av att unionen i vissa avseenden fungerar mer tillfredsställande än i medlemsländerna. Men analyserna av demokratin i EU ger ändå upphov till ett antal reformförslag. Christopher Lord avslutade sitt demokratibokslut över EU med att ange ett antal tänkbara förändringar som skulle förstärka medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll. De går bland annat ut på att öka öppenhet och offentlighet i EU:s beslutsprocesser och att stärka Europaparlamentets roll som debattforum och kontrollorgan.

Dokumentation

Freedom House (2008). *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. www.freedomhouse.org

Demokratins utbredning

Monty G. Marshall och Keith Jaggers (2005). *The Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2004. Dataset Users' Manual*. Center for Global Policy, George Mason University.

Gerardo L. Munck och Jay Verkuilen (2002). »Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative indices», *Comparative Political Studies*, 35, 5–34.

Jan Teorell, Sören Holmberg och Bo Rothstein (2007). *The Quality of Government Dataset*. The Quality of Government Institute, Göteborgs universitet. www.qog.pol.gu.se

Axel Hadenius och Jan Teorell (2005). *Assessing Alternative Indices of Democracy*. C&M Working Papers 6, IPSA August 2005.

Todd Landman och Julia Häusermann (2003). *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance*. Eurostat, Human Rights Centre, University of Essex.

Christiane Arndt och Charles Oman (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. OECD.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay och Massimo Mastruzzi (2007). *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*. The World Bank.

Marie Besançon (2003). *Good Governance Rankings. The Art of Measurement*. World Peace Foundation, Harvard University.

UNDP (2004). *Governance Indicators. A User's Guide*. UNDP, Eurostat. www.undp.org/oslocentre

Daniel Kaufmann, Aart Kraay och Massimo Mastruzzi (2005). *Governance Matters*. The World Bank. www.worldbank.org

Daniel Kaufmann, Aart Kraay och Massimo Mastruzzi (2008). *Governance Matters VII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2007*. The World Bank. www.worldbank.org

Hanna Bäck och Axel Hadenius (2008). »Democracy and state capacity: exploring a J-shaped relationship», *Governance*, 21, 1–24.

Daniel Kaufmann och Aart Kraay (2002). »Growth without governance», *Economia*, 3, 169–215.

Morton H. Halperin, Joseph T. Siegle och Michael M. Weinstein (2005). *The Democracy Advantage. How Democracies Promote Prosperity and Peace*. Routledge, New York.

Amartya Sen (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon, Oxford.

Demokratins styrelseformer

Alexis de Tocqueville (1856). *L'ancien régime et la revolution*. Svensk översättning: *Den gamla regimen och revolutionen*. Atlantis, Stockholm 2007.

Alois Riklin (2006). *Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.

Erik Amå, red. (1999). *Maktdelning*. Demokratiutredningens forskarvolym 1. SOU 1999:76.

Kenneth H. F. Dyson (1980). *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*. Martin Robertson, Oxford.

Ernest Gellner (1994). *Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals*. Hamish Hamilton, London.

Robert D. Putnam (1996). *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. SNS Förlag, Stockholm.

Robert D. Putnam (2001). *Den ensamme bowlaren. Den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse*. SNS Förlag, Stockholm.

Michele Micheletti (1994). *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Fritzes, Stockholm.

Olof Petersson (2004). *Federalism*. Pocketbiblioteket 3. SNS Förlag, Stockholm.

Lennart Nilsson, red. (2002). *Flernivådemokrati i förändring*. SOM-rapport 27, Göteborgs universitet.

Lokal och regional demokrati i Sverige. Europarådets kongress för lokala och regionala organ CLRAE, rapport CG (12) 7, 2005.

Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl, red. (1983). *De nya kommunerna. En sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Liber, Stockholm.

Eivind Smith och Olof Petersson, red. (2004). *Konstitutionell demokrati*. SNS Förlag, Stockholm.

Jed Rubenfeld (2001). *Freedom and Time. A Theory of Constitutional Self-Government*. Yale University Press, New Haven.

Barry Holmström (1998). *Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala universitet.

R. Kent Weaver och Bert A. Rockman, red. (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Brookings, Washington, D.C.

Stein Rokkan (1966). »Numerical democracy and corporate pluralism», i Robert A. Dahl, red. *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven.

Demokratins kvalitet

David Beetham, Sarah Bracking, Iain Kearton och Stuart Weir, red. (2002). *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*. Kluwer, Haag.

David Beetham, Iain Kearton, Nalini Vittal, Sarah Bracking och Stuart Weir, red. (2002). *The State of Democracy. Democracy Assessments in Eight Nations Around the World*. Kluwer, Haag.

Ozias Tungwarara (2006). *IDEA's State of Democracy Assessment. Methodology: What We Have Contributed and What We Have Learnt*. IPSA World Congress, Fukuoka 2006.

David Beetham, Edzia Carvalho, Todd Landman och Stuart Weir (2008). *Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide*. International IDEA, Stockholm.

www.democraticaudit.org, www.idea.int

Marc F. Plattner (2004). »The quality of democracy: a skeptical afterword», *Journal of Democracy*, 15, 106–110.

Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation (2004). EuropeAid Cooperation Office, European Commission.

Demokratiutvärderingar Afrika (www.afrimap.org), Australien (democratic.audit.anu.edu.au), Ecuador (www.auditoriademocratica.org), Irland (www.tascnet.ie), Mongoliet (www.icnrd5-mongolia.mn), Nederländerna (www.onzedemocratie.nl), Storbritannien (www.democraticaudit.org).

Ian Hughes, Paula Clancy m.fl. (2007). *Power to the People? Assessing Democracy in Ireland*. Think Tank for Action on Social Change, www.tascnet.ie.

Juris Rozenvalds, red. (2004). *How Democratic is Latvia. Democratic Audit*. University of Latvia. www.policy.lv

Democracy Assessment in Bosnia and Herzegovina (2006). Open Society Fund, Sarajevo.

SNS Demokratiråd www.sns.se/dr

Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson (1995). *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995. SNS Förlag, Stockholm.

Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm (1996). *Demokrati och ledarskap*. Demokratirådets rapport 1996. SNS Förlag, Stockholm.

Robert A. Dahl (1979). »Procedural democracy», i Peter Lasslett och James Fishkin, red., *Philosophy, Politics and Society*, 5. Yale University Press, New Haven. Sv. övers. i Sven Ove Hansson och Jörgen Hermansson, red., *Idéer om demokrati*, Tiden, Stockholm.

Demokrati för det nya seklet. Regeringens proposition 2001/02:80.

Demokratipolitik. Regeringens skrivelse 2003/04:110.

Ylva Norén Bretzer (2006). *Indikatorer för uppföljning av demokratiutvecklingen i Sverige. En översikt av hur propositionen Demokrati för det nya seklet kan följas upp genom befintliga och nya indikatorer*. CEFOS, rapport 2006:3, Göteborgs universitet.

Regeringens webbplats om mänskliga rättigheter, www.manskligarattigheter.gov.se

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, www.mrdelegationen.se

Europarådet (2007). Memorandum to the Swedish Government. Assessment of the progress made in implementing the 2004 recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights. CommDH(2007)10.

Jörgen Westerståhl (1970). *Ett forskningsprogram*. Den kommunala självstyrelsen, 1. Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl (1983). *De nya kommunerna. En sammanfattning av Kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Liber, Stockholm.

Sten Johansson (1971). *Politiska resurser*. Allmänna Förlaget, Stockholm.

Voitto Helander och Krister Ståhlberg (1973). »Några kritiska synpunkter på den svenska kommunalforskningsgruppens demokratimodell», *Statsvetenskaplig tidskrift*, 76, 66–69.

Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm 1997. *Demokrati över gränser*. Demokratirådets rapport 1997. SNS Förlag, Stockholm.

Demokratibokslut (2004). Nacka kommun, Nacka.

DKB. Handbok i demokratikonsekvensbedömning (2006). Svenska studiecentralen, Vasa.

Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken. NOU 2006:7.

Tools for Strengthening Democratic Participation at Local Level (2006). Council of Europe Conference.

Leadership for Local Democracy. Local Democracy Assessment Guide. International IDEA, Stockholm 2003.

Mikael Gilljam och Ola Jodal (2006). »Kommunala demokratisatsningar: vägen till en mer vital demokrati?», i Peter Esaiasson och Anders Westholm, red., *Deltagandets mekanismer. Det politiska deltagandets orsaker och konsekvenser*. Liber, Malmö.

Olof Petersson, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen och Jonas Tallberg (2003). *Demokrati i EU*. Demokratirådets rapport 2003. SNS Förlag, Stockholm.

Philippe C. Schmitter (2000). *How to Democratize the European Union… And Why Bother?* Rowman & Littlefield, Lanham.

Kerstin Jacobsson (1997). *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Boréa, Umeå.

Christer Karlsson (2001). *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 146, Uppsala universitet.

Kristian Sjövik (2004). *Demokrati bortom nationalstaten?* Lund Political Studies, 132. Lunds universitet.

Christopher Lord (2004). *A Democratic Audit of the European Union*. Palgrave, Basingstoke.

Mätningar av demokratins utbredning

Freedom House

Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties
Freedom House, Washington D.C. www.freedomhouse.org
Mätningen avser politiska rättigheter (fria och rättvisa val, korrekt valprocedur, frihet för politiska partier, frihet från yttre påverkan, minoritetsrättigheter, frånvaro av korruption, offentlighet) och medborgerliga friheter (yttrande- och åsiktsfrihet, religionsfrihet, akademisk frihet, mötesfrihet, organisationsfrihet, strejkrätt, oberoende domstolar, rättssäkerhet, skydd för personlig integritet, äganderätt, sociala rättigheter, kvinnors rättigheter, näringsfrihet).
Index: politiska rättigheter (1-7 poäng) + medborgerliga friheter (1-7 poäng).
Tre kategorier baserat på kombinerat genomsnitt: fria länder (1,0-2,5 poäng), delvis fria länder (3,0-5,0 poäng) och ej fria länder (5,5-7,0 poäng).
I en särskild kategori klassificeras dessutom länder som uppfyller ett antal kriterier för valdemokrati (electoral democracy): flerpartisystem, allmän rösträtt, regelbundna och korrekta val samt valrörelser med fria medier.

Polity IV

Political Regime Characteristics and Transitions 1800-2004
University of Maryland och George Mason University.
www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm
Demokrati mäts med en additiv skala 0-10 (konkurrens i politiskt deltagande 1-3, konkurrens vid tillsättande av regering 1-2, öppenhet vid tillsättande av regering 1 samt restriktioner på regeringsmakten 1-4). Motsatsen autarki (autocracy) mäts likaledes med en skala 0-10 (restriktioner för konkurrens i politiskt deltagande 0-2, inskränkningar i politiskt deltagande 0-2, bristande konkurrens vid tillsättande av regering 0-2, slutenhet vid tillsättande av regering 1 samt få restriktioner på regeringsmakten 0-3), vilken bildar ett slags spegelbild av demokratiskalan.
Genom att subtrahera autarki från demokrati erhålls ett sammanfattande index som varierar mellan +10 (full demokrati) till -10 (full autarki).

Vanhanen

Measures of Democratization 1810-2004
Tatu Vanhanen, Tammerfors universitet. www.fsd.uta.fi/english/data/catalogue/FSD1289/index.html
Tatu Vanhanen mäter politisk konkurrens (procentuell andel röster på små partier) och politiskt deltagande (procentuell andel röstande vid allmänna val i förhållande till befolkningens storlek, med tillägg för deltagande i eventuella folkomröstningar).
De två måtten sammanfattas i ett demokratiseringsindex genom att de båda procenttalen multipliceras (och sedan divideras med 100).

IDEA

State of Democracy Assessment
The International Institute for Democracy and Electoral Assistance. www.idea.int
IDEA:s demokratimätning bygger på rösträtt och valdeltagande (antal röstande, antal röstberättigade, antal invånare som uppnått rösträttsålder). Partifinansiering (regler och efterlevnad). Valsystem (parlamentsval och presidentval). Kvinnorepresentation (kvoteringsregler vid val). Valadministration (lagstiftning, valkretsindelning, registrering, sammanräkning).

IPU

PARLINE database
Inter-parlamentariska unionen. www.ipu.org
Databasen innehåller uppgifter om valsystem, valresultat, andel kvinnliga parlamentsledamöter, parlamentsorganisation och parlamentarikers ställning.

Hadenius och Teorell
Demokratiindex
Axel Hadenius och Jan Teorell (2005). Assessing Alternative Indices of Democracy. C&M Working Papers 6, IPSA August 2005. www.qog.pol.gu.se
Detta demokratindex mäter val (rösträtt, öppna val, korrekta val, effektiva val) och politiska friheter (organisationsfrihet, yttrandefrihet, frånvaro av politiskt våld och förtryck).
Index: val (0-24 poäng) + politiska friheter (0-24 poäng). Totalpoäng (0-48 poäng) transformeras till skala 0-10.

Ytterligare källor i: David Beetham, Edzia Carvalho, Todd Landman och Stuart Weir (2008). Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide. International IDEA, Stockholm. www.idea.int

Mätningar av mänskliga rättigheter

Human Rights Data
CIRI Human Rights Data Project
Politiska mord, försvunna av politiska skäl, tortyr, politiska fångar, yttrandefrihet, religionsfrihet, rörelsefrihet, förenings- och mötesfrihet, politiska friheter, anställdas rättigheter, kvinnors politiska rättigheter, kvinnors ekonomiska rättigheter, kvinnors sociala rättigheter.
Index: fysisk integritet (0-8), respekt för politiska rättigheter (0-10).
ciri.binghamton.edu

OHCHR
Office of the High Commissioner for Human Rights
FN-konventioner om mänskliga rättigheter: ratifikationsstatus och rapportering.
www.ohchr.org, www.bayefsky.com

UNDP
Human Development Report
Databas och årsrapporter om mänsklig utveckling i världens länder.
www.undp.org

UD
MR-rapporter
Årliga rapporter om de mänskliga rättigheterna i världens länder.
www.manskligarattigheter.gov.se

Human Rights Watch
Årsrapport och löpande rapportering av mänskliga rättigheter i världens länder.
www.hrw.org

Reportrar utan gränser
Pressfrihet i världen
www.rsf.org

Freedom House
Pressfrihet i världen, årsrapport Freedom of the Press
www.freedomhouse.org

Index of Economic Freedom
Årliga rangordningar av världens länder efter tio ekonomiska friheter, däribland äganderätt.
www.heritage.org/index

Economic Freedom of the World Index
Ekonomisk frihet inom fem områden, mäter bland annat regleringar och offentliga sektorns storlek.
www.freetheworld.com

Human Rights Information and Documentation System
www.huridocs.org

Mätningar av god samhällsstyrning

International Country Risk Guide
Mäter tolv politiska riskkomponenter, däribland korruption, rättssäkerhet, demokratiskt ansvarsutkrävande och den offentliga förvaltningens kvalitet.
www.prsgroup.com

Transparency International
Corruption Perception Index
Årliga mätningar av förekomsten av korruption i världens länder, baserad på expertbedömningar och enkäter.
www.transparency.org

World Bank Institute
Governance Indicators
www.worldbank.org/wbi/governance, www.govindicators.org

Business Environment Risk Intelligence
www.beri.com

Global Governance Initiative
www.weforum.org/en/initiatives/glocalgovernance/index.htm

UNDP Human Development Reports
hdr.undp.org

UNDP Oslo Governance Centre
www.undp.org/oslocentre

Global Reporting Initiative
www.globalreporting.org

OECD Metagora
www.metagora.org

The Quality of Government Institute
www.qog.gu.se

Svenska demokratiutredningar

Demokratiberedningen
SOU 1984:83 Folkstyret i kommunerna: medverkan, delaktighet, ansvar
SOU 1985:28 Aktivt folkstyre i kommuner och landsting
SOU 1985:29 Principer för en ny kommunallag

Folkstyrelsekommittén
SOU 1987:6 Folkstyrelsens villkor + bilagor

1986 års folkrörelseutredning
SOU 1987:33 Ju mer vi är tillsammans

Maktutredningen
SOU 1990:44 Demokrati och makt i Sverige + bilagor

Lokaldemokratikommittén
SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling

Demokratiutvecklingskommittén
SOU 1996:71 Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd
SOU 1996:162 På medborgarnas villkor: en demokratisk infrastruktur + bilagor

Kommunala förnyelsekommittén
SOU 1996:169 Förnyelsen av kommuner och landsting + bilagor

Folkomröstningsutredningen
SOU 1997:56 Folket som rådgivare och beslutsfattare + bilagor

Förvaltningspolitiska kommissionen
SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst + bilagor

Kvinnomaktutredningen
SOU 1998:6 Ty makten är din + bilagor

Rådet för utvärdering av 1998 års val
SOU 1999:92 Premiär för personval: forskningsrapporter
SOU 1999:136 Personval 1998: en utvärdering av personvalsreformen
SOU 2000:81 Valdeltagande och Europaparlamentsval

Demokratiutredningen
SOU 2000:1 En uthållig demokrati + bilagor

Den parlamentariska regionkommittén PARK
SOU 2000:85 Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning, del 1 + 2

1999 års författningsutredning
SOU 2002:42 Den gemensamma valdagen och andra valfrågor

Kommundemokratikommittén
SOU 2001:48 Att vara med på riktigt: demokratiutveckling i kommuner och landsting

Ansvarskommittén
SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft

Grundlagsutredningen
SOU 2008:15 En reformerad grundlag

Demokratins medborgare

kapitel 4

Demokratins medborgare

Demokratin har inte bara varit ett projekt för att omskapa samhället utan även människan. Den demokratiska människan, *homo democraticus*, som har vissa alldeles speciella egenskaper, brukar gå under namnet medborgare.

Uppfattningen om vad som konstituerar en medborgare har skiftat genom demokratins historia. Enligt det humanistiska perspektivet är demokratins medborgare en människa som styr sig själv i gemenskap med andra.

Medborgarskap

Ordet medborgare i dess nutida betydelse dök upp i svenska språket vid mitten av 1700-talet. Medan det äldre ordet borgare hänförde sig till medlemskap i en stad kom termen medborgare att avse medlemskap i en stat. Begreppen medborgare och medborgarskap började användas vid tiden för franska revolutionen, efter mönster från franskans *citoyen* och *citoyenneté*.

Begreppet medborgare är därmed nära knutet till framväxten av den moderna nationalstaten. Det gamla och mer diffusa begreppet »folket» fick fastare konturer genom idén om medborgarskap. Problemet var nu att definiera »folket», att fastställa vem som var medborgare och vad som var innebörden av ett medborgarskap.

Demosproblemet

Medborgarskap handlar om den första delen av ordet demokrati, demos. Det grekiska ordet *demos* leder sitt ursprung tillbaka till en geografisk indelning i områden med var sin befolkningsgrupp (*deme*, plural *demoi*), ett slags stammar eller församlingar. Redan här framgår att begreppet demokrati förutsätter en gräns, en avgränsning mellan dem som tillhör och dem som inte tillhör gemenskapen, mellan insiders och outsiders.

Demosproblemet handlar om hur inkluderande eller hur exkluderande som demos bör avgränsas. Demosproblemet har av Robert Dahl utpekats som ett av demokratins fundamentala dilemman. Det har aldrig funnits något demos som innefattat alla människor. Därmed uppstår frågan om varför »folket» avgränsas på ett visst sätt men inte på ett annat. Demokratins teorier och normativa grunder ger inget entydigt svar.

Det finns de som hävdat att en mindre gemenskap är bättre än en större. De-

mokratin skulle enligt denna tanke utvecklas bäst i lokalsamhällen och byar, sämre i stora enheter som stater. Robert Dahl har själv medverkat i undersökningar som utifrån tillgängliga data prövat hållbarheten av denna hypotes. Resultatet blev inte entydigt. Det fanns nämligen inte något allmänt samband mellan storlek och demokrati. Småskalig demokrati har sina fördelar, såsom närhet och personliga kontakter, men också nackdelar i form av grupptryck och intolerans.

Också tanken på storskalig demokrati har sina förespråkare. Drömmen om en världsregering förutsätter att den demokratiska samfälligheten omfattar alla människor, oberoende av geografiskt territorium. Men även de mest kosmopolitiska visionerna erkänner att en världsregering behöver kompletteras med självstyrande enheter för lokala och regionala angelägenheter och därmed finns demosproblemet kvar.

Även om de geografiska gränserna skulle avskaffas, återstår frågan om åldersgränser. Det har aldrig funnits något demos som omfattat barn, även om det finns debattörer som argumenterat för att även barn borde ha rösträtt. Åldersvillkoren för myndighet, rösträtt och valbarhet uppvisar stora variationer över tid och rum och det finns ingen demokratiteori som utpekar just 18-årsdagen som exakt »rätt» gräns för att en människa ska anses tillhöra demos.

Demosproblemet har dessutom ytterligare en sida. Frågan är inte bara vilka som ska ingå i demos, utan också vad det *innebär* att tillhöra demos. Vad betyder det att vara inkluderad, att vara medborgare? Termen medborgarskap brukar användas för två sammanhängande, men inte helt identiska fenomen. *Statsmedborgarskap* är detsamma som nationalitet och drar därmed upp en gräns gentemot utlänningar. *Samhällsmedborgarskap* kan definieras som ett knippe rättigheter och skyldigheter. Det kan inträffa att statsmedborgarskapet är konstant, en människa förblir medlem i en stat, medan samhällsmedborgarskapet förändras, exempelvis genom att nya rättigheter läggs till gamla rättigheter. En människa kan också vara samhällsmedborgare utan att vara statsmedborgare. Utlänningar som är bosatta i Sverige delar de flesta av statsmedborgarnas rättigheter och skyldigheter.

Statsmedborgare

De rättsliga grunderna för statsmedborgarskap återfinns i folkrätt och nationell lagstiftning. Det finns två huvudprinciper för att bestämma nationalitet. Härstamningsprincipen (*ius sanguinis*, blodets princip) innebär att föräldrarnas medborgarskap avgör vilket medborgarskap som barnet får. Territorialprincipen (*ius soli*, jordens princip) betyder att man blir medborgare i det land där man föds, oavsett vilket medborgarskap som föräldrarna har. Härstamningsprincipen har varit grundläggande för tysk medborgarskapsrätt, som betraktar alla som härstammar från mellankrigstidens tyska rike som tyskar även om de är bosatta utanför Tyskland. Territorialprincipen tillämpas i bland annat Förenta Staterna och i det engelska samväldet. De flesta länders lagstiftning utgör emellertid numera en kombination av de båda principerna.

Svensk medborgare blir man automatiskt genom födelse, adoption eller förälders giftermål. Man kan också bli svensk medborgare antingen genom anmälan, vilket

gäller för barn, ungdomar och nordbor, eller ansökan, genom så kallad naturalisation. För att en ansökan om svenskt medborgarskap ska beviljas uppställs ett antal krav. Man måste kunna styrka sin identitet (identitetskravet). Den som ansöker måste ha fyllt 18 år (åldersvillkoret). Man ska ha permanent uppehållstillstånd eller permanent uppehållsrätt i Sverige. Man ska ha varit bosatt i Sverige i ett visst antal år (hemvistvillkoret). Slutligen ska den sökande ha och förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt (skötsamhetskravet).

Statsmedborgarskapet upprättar ett rättsligt bindande förhållande mellan en stat och en individ. Det mest påtagliga beviset på medborgarskapet är passet. Passdokumentens historia visar att passet ger innehavaren vissa rättigheter, men passet kan också vara ett sätt för staten att identifiera och kontrollera undersåtarna. I äldre tider fanns bara en begränsad rörelsefrihet inom landet. Den som sysslolös drev omkring straffades för lösdriveri. Man behövde ett särskilt pass för att resa utanför sin hemtrakt. Detta inrikes passtvång avskaffades år 1860.

Ett svenskt pass ger ovillkorlig rätt att vistas i riket. I de flesta andra avseenden är svenska medborgare och utlänningar likställda när det gäller rättigheter. Likheten inför lagen gäller alla, exempelvis förbud mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr och rätten till domstolsprövning vid brottsmisstanke. Även diskrimineringsförbud och egendomsskydd avser medborgare såväl som icke-medborgare. I vissa fall anger grundlagen att rättigheter gäller lika för utlänningar såvida inte annat stadgas i lag. I några speciella fall är rättigheterna exklusivt begränsade till svenska medborgare. Det gäller förutom förbudet mot landsförvisning även rätten att förflytta sig i riket och förbudet mot åsiktsregistrering. Grundlagen ställer också upp krav på svenskt medborgarskap för vissa statliga tjänster. Reglerna om rösträtt och valbarhet skiljer sig också mellan statsmedborgare och utlänningar.

Genom Sveriges medlemskap i EU omfattas svenska medborgare av det europeiska unionsmedborgarskapet. Det innehåller bland annat rätt att resa fritt och uppehålla sig i EU-länderna. Unionsmedborgarskapet omfattar också vissa politiska rättigheter, exempelvis rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet. Man har också rätt till hjälp av något annat medlemslands ambassad eller konsulat i länder utanför EU när det egna landet saknar representation.

Samhällsmedborgare

Idén om medborgarskap som en förening av rättigheter och skyldigheter innebar en revolution i förhållandet mellan människa och samhälle. Den traditionella samhällsordningen utgick från principen om olikhet. Människor föddes olika och levde olika. Det var ofta omöjligt att byta plats i samhället. Rättigheter och plikter bestämdes av ståndstillhörighet, privilegier, släktskap och kön.

I en jämförande undersökning av länder på olika utvecklingsnivåer urskiljer Gabriel Almond och Sidney Verba tre typer av politisk kultur. Det traditionella samhällets politiska kultur betecknas som provinsiell (*parochial*). Den enskilda människan känner sig inte berörd av det politiska systemet och väntar sig heller inget från politiken. En annan politisk kultur kännetecknas av att individen påverkas av politiken, men individen kan själv inte påverka politiken. I ett sådant samhälle

är den enskildes roll att underordna sig, att vara undersåte (*subject*). När människan också kan vara med och påverka den politiska processen kan man tala om en aktiv medborgarkultur (*participant*).

Medborgarskapet är uttryck för principen om människors lika värde och lika rättigheter. Alla medborgare har samma rätt att ta del i samhällsutvecklingen. Även om den allmänna tanken om medborgarskap har varit ett inslag i europeisk idédebatt i flera hundra år, har det tagit lång tid att förverkliga idén. Utvecklingen från privilegiesamhälle till medborgerlig likhet har varit fylld av konflikter och bakslag. I en berömd uppsats har engelsmannen T. H. Marshall skildrat medborgarskapets innebörd och historia. Medborgarskapet har tre element: ett civilt, ett politiskt och ett socialt.

Den civila delen utgörs av de rättigheter som är nödvändiga för att skydda den personliga friheten. Det rör sig här framför allt om skydd till liv och egendom, yttrandefrihet, tanke- och trosfrihet, rätt att ingå fria avtal samt juridiska rättigheter. Den allra viktigaste principen för den civila delen av medborgarskapet är likhet inför lagen. Det är därmed domstolarnas funktionssätt som blir avgörande. Ingen ska särbehandlas på grund av härkomst, social ställning eller kön.

Den politiska aspekten av medborgarskapet innebär lika rättigheter att delta i utövandet av politisk makt. Ingen ska kunna utestängas från möjligheten att inneha ett politiskt uppdrag. Rätten att utse representanter ligger hos samtliga medborgare. Den grundläggande principen för det politiska medborgarskapet är en medborgare, en röst. Därmed krävs en demokratisering av politikens institutioner. Underklassen vann steg för steg tillträde till den politiska beslutsprocessen. Denna historiska utveckling innefattar föreningsfrihet samt allmänna och hemliga val.

Den sociala sidan av medborgarskapet innebär att alla medborgare, oavsett börd eller betalningsförmåga, har rätt till sjukvård, utbildning och grundläggande omsorg. Alla medborgare ska ha rätt att leva ett civiliserat liv i enlighet med den standard som är förhärskande i samhället. Individen har rätt till delaktighet i samhällets kulturella arv. Principen är välfärd för alla. Särskilda institutioner inrättas för att förse medborgarna med utbildning och sociala förmåner.

Det är ett historiskt faktum att dessa olika sidor av medborgarskapet inte kom att förverkligas samtidigt. I själva verket, detta är Marshalls huvudtanke, tog de tre elementen gestalt i en bestämd tidsmässig följd. Även om Marshall själv garderar sig för att de tre stadierna i någon mån kom att överlappa varandra, går han ändå så långt i historisk schematisering som att förlägga de tre delarna av medborgarskapet till var sitt sekel. De civila rättigheterna är 1700-talets bidrag. Under 1800-talet skedde en demokratisering av de politiska institutionerna, genom parlamentarism och allmän rösträtt. Det tredje skedet, 1900-talet, kännetecknas av välfärdsstatens väldiga expansion.

Detta schema fångar huvuddragen i den europeiska utvecklingen. Modellen stämmer emellertid bättre på vissa länder och sämre på andra. Såväl Marshall själv som hans kommentatorer har påpekat att det historiska snabbporträttet framför allt är inspirerat av England. Ett land som Tyskland uppvisar särdrag som inte passar in i schemat. Principen om likhet inför lagen fick i Tyskland inte fullt genomslag förrän långt in på 1900-talet. Den tyska rättsstaten saknade de liberala och demo-

kratiska drag som kännetecknade England. Välfärdsreformerna var uttryck för Bismarcks socialkonservatism snarare än principen om medborgerliga rättigheter. Det har gjorts gällande att just det faktum att Tysklands modernisering inte fick samma långsamma, gradvisa och jämförelsevis harmoniska utvecklingsförlopp som i England är en viktig förklaring till det tyska samhällets problem under 1900-talet.

Trots att det finns betydande skillnader mellan olika länder när det gäller tidpunkt och sätt att förverkliga idén om medborgerliga fri- och rättigheter, är det allmänna historiska mönstret tydligt: det har varit fråga om en gradvis och successiv utvidgning av medborgarskapets innebörd. Det är numera heller inte längre enbart inrikes drivkrafter som påverkar utvecklingen. Starkt bidragande är det ökande antalet internationella konventioner som sedan FN-deklarationen 1948 lett till att medborgare tilldelats allt fler rättigheter. Dagens diskussion om medborgarbegreppets innebörd gäller därför om det finns anledning att komplettera Marshalls tredelning i civila, politiska och sociala rättigheter med en fjärde etapp – eller kanske ännu fler. Rätten till en god miljö, kvinnors rättigheter, barnets rättigheter och etniska grupprättigheter är exempel på den typ av rättighetsutvidgningar som kan föranleda att teoretiska begreppsscheman revideras.

Medborgarskapsbegreppets pågående expansion påskyndas också av att det i dagens politik blivit gängse att formulera krav och beslut i termer av nya rättigheter. Denna »rättighetsrevolution» innebär att medborgarna genom lagstiftning tillförsäkrats vissa rättigheter i olika livssituationer, exempelvis i roller som anställd, asylsökande, flygpassagerare, funktionshindrad, konsument och värnpliktig. Det handlar här om en typ av rättigheter som avser särskilda kategorier av befolkningen och skiljer sig i detta avseende från de universella rättigheter som ligger till grund för det generella medborgarskapsbegreppet.

Kvinnan som medborgare

Under lång tid utgick samhällsteorierna från föreställningen att medborgaren var en man. Medborgarskapet förknippades med kapaciteten att bära vapen, besitta egendom och styra sig själv. Den allmänna värnplikten blev därmed argument för allmän rösträtt för män. Kvinnorna ansågs förvisso också ha skyldigheter, nämligen att trygga statens fortbestånd genom att sätta barn till världen och vårda dessa. Den stora skillnaden var att kvinnornas plikt gentemot staten inte förenades med medborgarrättigheter.

Under första hälften av 1800-talet, konstaterar historikern Ann-Sofie Ohlander, saknade svenska kvinnor de flesta formella medborgerliga rättigheter. De var omyndiga, kunde inte bestämma över sin inkomst eller egendom, hade inte tillträde till utbildning och hade mycket begränsade möjligheter att få anställning eller bli egen företagare. I lagen definierades kvinnan i förhållande till en man, i dennes egenskap av make eller husbonde.

Lika arvsrätt mellan kvinnor och män infördes i Sverige 1845. Under det följande halvseklet fick kvinnor tillgång till vissa rättigheter, men det gällde ofta endast ogifta kvinnor. Gifta kvinnor blev inte myndiga förrän år 1920. Allmän och lika rösträtt för både kvinnor och män infördes 1921. Under 1920-talet fick kvinnor behörighet till vissa högre statliga tjänster och läroverken öppnades för flickor.

En lång och trög historisk process ligger alltså bakom de förändringar som innebar att kvinnorna tillerkändes allmän rösträtt, blev valbara till alla politiska församlingar, fick tillträde till statens ämbeten och vann rättslig likhet med männen. Drivkraften var det allmänna kravet att kvinnan skulle likställas med mannen. Kvinnor och män borde ha samma rättigheter.

Men striden för jämställdhet mellan kvinnor och män har inte bara förts inom den praktiska politikens fält utan också inom samhällsteoriernas sfär. Det har inte bara gällt att släppa in kvinnorna i det manliga medborgarskapets domän. Kraven har också handlat om att införa nya rättigheter, att vidga gränserna för medborgarskapets innebörd.

Den traditionella idén om medborgarskap utgår från mannen som norm. Den patriarkala föreställningsvärlden bygger på en strikt uppdelning mellan det offentliga och det privata. Det offentliga livet, med fria medborgare som diskuterar politik och beslutar om gemensamma angelägenheter, är männens sfär. Kvinnans roll är begränsad till det privata området. Feministisk samhällsteori har därför inriktat sig på att problematisera gamla föreställningar om offentligt, privat och medborgarskap. Även etablerade teoriers sätt att betrakta samhället som ett kontrakt har kritiserats från feministiska utgångspunkter.

Demokratins gemenskap

De former av folkstyrelse som föregick den moderna demokratin var inte bara begränsad till män. Det fanns också en underliggande och gemensam förutsättning för atenska stadsstater, medeltida städer och schweiziska byar, nämligen att självstyrelse bara kan förverkligas inom ramen för små och homogena grupper. Med tillkomsten av stora demokratier i landsomfattande skala och i en tid av flyktingströmmar och andra befolkningsrörelser accentueras problemet att förverkliga folkstyrelsen inom ramen för stora och heterogena samhällen.

Frågan är om varje samling individer kan bilda ett fungerande demos. Demokratiska styrelseformer kräver någon form av gemenskap, men det är inte givet hur långt denna samhörighet måste sträcka sig. I själva verket går här en djup skiljelinje, som delvis sammanfaller med spänningen mellan en individcentrerad och samhällscentrerad demokratisyn. Några hävdar att demokratin endast kräver ett tunt lager av gemensam kultur, att det i stort sett räcker med ett antal juridiska fri- och rättigheter. Andra, särskilt inom den kommunitära riktningen av politisk filosofi, menar att demokratin behöver ett tjockt kulturlager, att medborgarna också måste hållas samman av gemensamma värderingar och stark samhörighetskänsla.

Att demokratin förutsätter ett folk ligger i definitionen, men frågan är om demokrati också måste grundas på en nation. Problemet är att begreppet nation används i olika betydelser. Enligt ett vanligt språkbruk är en nation en kulturell gemenskap grundad på exempelvis härkomst, gemensam historia, sedvanor, språk eller etnicitet. En nation skiljer sig därmed från en stat, eftersom en stat brukar definieras som en politisk-administrativ apparat med kontroll över ett bestämt territorium.

En fransk samhällsforskare som Dominique Schnapper har kritiserat denna konventionella tudelning i nation och stat. Ser man historiskt och idémässigt har

Genusvetenskaplig demokratiforskning

Länge härskade en stark mansdominans i både politik och demokratidebatt. Numera finns en livaktig forskning om kvinnor och demokrati. Några böcker har kommit att få en särskild betydelse för teoribildning och kunskapsläge.

Carole Pateman (1988). The Sexual Contract.

Statsvetaren Carole Pateman, som tidigt skrev en inflytelserik bok om politiskt deltagande, har ägnat en stor del av sin forskning om de mekanismer som förhindrar förverkligandet av frihetens idé, som innebär frånvaro av underordning. I flera verk har hon kritiserat de antaganden som ligger bakom många kontraktsteorier. Förhållandet mellan män och kvinnor kan enligt Pateman analyseras som ett könskontrakt. Boken The Sexual Contract har tilldelats amerikanska statsvetarförbundets utmärkelse för vetenskapliga arbeten av exceptionell kvalitet och varaktig betydelse.

Anne Phillips (1991). Engendering Democracy.

Demokrati och feminism har mycket gemensamt, inte minst jämlikhetsbegreppet och motståndet mot godtycklig maktutövning, men de utvecklades inte tillsammans. Demokratin uteslöt länge kvinnor och föreställningar om den abstrakta individen speglade i själva verket en manlig överhöghet.

Först nu börjar demokrati och feminism mötas. Anne Phillips avslutar med att formulera den avgörande uppgiften: att finna ett politiskt språk som kan erkänna heterogenitet och olikhet. Utan feminism är upplysningsprojektet dömt att förbli ofullständigt.

Maud Eduards m.fl. (1983). Kön, makt, medborgarskap. Kvinnan i politiskt tänkande från Platon till Engels.

Den kvinnovetenskapliga demokratiforskningen fick inledningsvis inrikta sig på att påvisa den manliga dominansen i den politiska idéhistorien. Denna samling kritiska uppsatser granskade Platon, Aristoteles, Thomas av Aquino, Hobbes, Locke, Rousseau, Mill och Engels.

I en sammanfattning konstaterade Maud Eduards att ett par tankegångar präglat uppfattningen om kvinnan i samhället. Den ena handlar om kvinnans lojalitet gentemot hemmet och familjen. Den andra gäller om kvinnor och män betraktas som i grunden lika eller olika.

Elina Haavio-Mannila m.fl. (1983). Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk.

Nordiska kvinnoforskare har vid flera tillfällen dokumenterat kvinnornas roll i politiken. Den första volymen utkom 1983 och behandlade kvinnoorganisationer, kvinnornas mobilisering vid valen, kvinnors parlamentariska representation, kvinnor i kommunalpolitiken, kvinnor i det korporativa systemet samt jämställdhetspolitik.

nationer grundats på någonting mer än kulturella och sociala attribut. Vad som saknas i det konventionella nationsbegreppet är den politiska dimensionen. En nation skiljer sig från andra kulturella och sociala grupperingar i det avseendet att den är en samfällighet av medborgare, förenade av ett gemensamt politiskt projekt. Nationen befinner sig därmed någonstans emellan det kulturella och det administrativa. Man bör därför, enligt Schnapper, arbeta med tre olika begrepp: etnos, nation och stat. Det heter demokrati, inte etnokrati.

En nation särskiljer sig från andra kollektiv genom sin ambition att överskrida särintressen och grupptillhörigheter i kraft av ett gemensamt medborgarskap. Idén om alla medborgares lika värde kan direkt härledas ur upplysningens universalistiska och republikanska idéer. Om medborgarna ska kunna förenas av ett gemensamt politiskt projekt fordras både idéer (värderingar och ideologier) och realiteter (maktorgan och institutioner).

Begreppet nation har ibland råkat i vanrykte genom aggressivt nationalistiska rörelser som velat avgränsa sig gentemot det okända och främmande. Men nationen har inte bara varit inriktad på att utesluta, utan också på att innesluta. En demokratisk nation baseras på att medborgarna tror på möjligheten att genom offentligt samtal och respekt för oliktänkande resonera sig fram till lösningar som tillgodoser kraven på såväl individuell särart som gemensam tillhörighet. Medan det traditionella nationsbegreppet betonar likhet genom etnisk homogenitet, framhäver det alternativa perspektivet tvärtom enheten i mångfalden. Synen på politik blir därmed helt olika. I stället för att vara det särskiljande är det just politiken, medborgarnas kollektiva projekt, som kan bilda den förenande ram inom vilken individer och grupper kan utveckla sin självständighet.

Man kan då invända att demokratin åtminstone kräver att invånarna talar samma språk, särskilt med tanke på den betydelse som samtal och diskussion tillmäts i många demokratiteorier. Det är just detta språkliga argument som ofta framförts av dem som menar att demokratin förutsätter att invånarna delar samma kultur. Men erfarenheten visar att demokratin mycket väl kan fungera i länder med flera olika språk. Schweiz är ett exempel, Sydafrika med sina elva officiella språk är ett annat. Genom översättning och tolkning kan de praktiska problemen bemästras också i parlament där ledamöterna kommer från många skilda språkgrupper.

Det finns också olika institutionella arrangemang som kan underlätta folkstyrelsens förverkligande i heterogena samhällen. I de fall där olika folkgrupper bor inom geografiskt åtskilda områden är federalism en vanlig lösning. Förbundsstatens modell visar att man inte behöver välja mellan regional självstyrelse och landsomfattande gemenskap. De båda formerna av folkstyrelse går mycket väl att förena, även om federala länder ibland kräver rätt intrikata konfliktlösningsmekanismer.

Rättigheter

I demokratins nutidshistoriska utveckling är medborgarrättens internationalisering ett av de mest påtagliga inslagen. Dagens medborgerliga fri- och rättigheter anges genom en kombination av nationell lagstiftning och internationella avtal. I ett globalt perspektiv har FN:s konventionssystem störst betydelse. I Europa spelar dessutom Europakonventionen och EG-rätten en viktig roll.

Grundläggande för de mänskliga rättigheterna är *rätten till liv och personlig säkerhet*. Hit hör exempelvis internationella konventioner mot folkmord och tortyr. Många länder, som Sverige, har också absolut förbud mot dödsstraff såväl i fredstid som under krig. En grupp rättigheter har syftet att värna individernas *frihet*. Här ingår till exempel yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. En del av dessa friheter tar i första hand sikte på medborgarens möjligheter att delta i det politiska livet. Andra friheter är främst av ekonomisk karaktär, såsom näringsfrihet och äganderätt. Vissa rättigheter är inriktade på att trygga *rättssäkerhet*. Detta slags rättigheter innebär bland annat förbud mot retroaktiv lagstiftning och förbud mot straffsanktioner utan föregående rättegång inför en opartisk domstol. Ett slags rättigheter har att göra med demokratins princip om *jämlikhet*. Ett exempel är kravet på likhet inför lagen, ett annat är förbudet mot diskriminering. I syfte att trygga medborgarnas välfärd finns också ett antal *sociala* rättigheter, såsom rätten till utbildning, vård och ekonomisk grundtrygghet. Härtill kommer olika slags *grupprättigheter*, särskilt sådana som skyddar minoriteter av exempelvis etnisk, språklig, kulturell och religiös art.

Rösträtten är nära förknippad med de mänskliga fri- och rättigheterna, särskilt de politiska friheter som är direkt knutna till den demokratiska processen. Men i strikt mening är rösträtt ingen rättighet. Genom rösträtt konstitueras folket som det organ vilket utser parlament, kommunfullmäktige och andra beslutsförsamlingar.

Den samlade mängden av rättigheter bildar i dag ett inte helt lättöverskådligt system. Det har gjorts åtskilliga försök att systematisera och sammanfatta innehållet i de olika regelverken. En klassificering utgår från Marshalls historiskt härledda tredelning i civila, politiska och sociala rättigheter.

Ibland förekommer motsatsparet negativa och positiva rättigheter, men dessa uttryck har ingen entydig innebörd. Enligt ett språkbruk sammanfaller uppdelning mellan negativa och positiva rättigheter med åtskillnaden mellan negativ och positiv frihet. Negativa rättigheter betyder därmed att individen skyddas från ingripanden från statens sida. Positiva rättigheter innebär att medborgaren har rätt till vissa statliga insatser, såsom utbildning och sociala förmåner. Termerna negativa och positiva rättigheter förekommer även i samband med föreningsfrihet. Medborgarrätten innehåller inte bara ett skydd för rätten att sluta sig samman med andra, utan också en negativ föreningsfrihet, ett skydd mot tvång att tillhöra politiska och andra sammanslutningar.

De civila rättigheterna har i övervägande grad en negativ karaktär, i den meningen att de avser att värna individens integritet gentemot det allmänna. Den internationella regleringen av mänskliga rättigheter berör i första hand de civila rättigheterna. Sociala rättigheter har i allmänhet karaktär av positiva rättigheter, i det avseendet att de anger ett antal krav som den enskilde medborgaren kan ha rätt att ställa på staten. De sociala rättigheterna grundas endast i mindre utsträckning på internationella konventioner, utan bestäms främst genom nationell lagstiftning.

Skyldigheter

Medborgarskapet beskrivs ofta som en kombination av rättigheter och skyldigheter. Men medan rättigheterna är relativt utförligt reglerade i lagar och internationella konventioner är skyldigheterna mycket mer knapphändigt stadgade. Medborgarens skyldigheter är till viss del rättsligt bestämda, men har framför allt en moralisk karaktär och är därför mer diffusa och omstridda.

Även om mer eller mindre idealistiska förslag har lagts fram, så finns det ingen global stadga om människans plikter och ansvar, motsvarande deklarationen om mänskliga fri- och rättigheter. Inte heller i svensk grundlag finns några bestämmelser om medborgerliga skyldigheter. Rättsligt bindande regler om individens plikter finns utspridda i olika lagar och förordningar.

Utöver den allmänna skyldigheten att följa lagen finns det ett antal situationer då staten ålägger medborgarna att medverka. En svensk har exempelvis skolplikt och totalförsvarsplikt, är skyldig att anmäla allmänfarlig sjukdom och har en vittnesplikt som innebär att den som fyllt 18 år kan kallas att vittna inför domstol. Den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön ska, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp.

Till skillnad från några andra demokratier tillhör Sverige de länder som saknar röstplikt, vilket innebär att det är frivilligt om man vill utnyttja sin rösträtt. Frågan om en individ har skyldighet att ställa upp om man blir vald till ett politiskt förtroendeuppdrag har tidigare saknat ett helt entydigt svar, även om det funnits en möjlighet att avsäga sig sitt uppdrag. Numera har vallagen en bestämmelse som säger att varje kandidat i förväg måste lämna en egenhändigt undertecknad förklaring att han eller hon samtycker till sitt partis nominering.

När det gäller den rättsliga regleringen finns således en kraftig obalans. Medborgaren har många rättigheter, men få skyldigheter. President John F. Kennedy uppmanade i ett tal 1961 sina medborgare att inte fråga vad samhället kan göra för dem, utan vad de kan göra för samhället. Den som söker svaret i rättsnormer i form av nationell lagstiftning och internationella avtal har inte mycket att hämta. Det demokratiska medborgarskapets skyldigheter och ansvar måste huvudsakligen sökas i moralnormer och demokratiteorier, ytterst i det egna samvetet.

Att vara medborgare

Medan det numera råder relativt stor enighet om vilka krav som måste vara uppfyllda för att ett land ska betraktas som demokratiskt, så finns det ingen sådan allmänt accepterad normalstandard för demokratins medborgare. Det är inte så att den enskilde individen är bortglömd i demokratidebatten, tvärtom finns det en oräknelig mängd uppfattningar om vad som bör utmärka en god medborgare. Men åsikterna går så kraftigt isär att det är omöjligt att urskilja något slags samstämmighet.

En av de mest omstridda frågorna gäller hur stora krav på egna aktiva insatser som man kan kräva av den enskilde individen. En del formulerar demokratins ideal

som en pånyttfödelse av den grekiska stadsstaten, där fria medborgare själva aktivt sköter de gemensamma angelägenheterna. Andra är skeptiska till denna utopi med ständiga möten och diskussioner. Oscar Wilde konstaterade en gång syrligt att problemet med socialismen är att den tar för många kvällar.

De flesta debattörer försöker finna en avvägning mellan den hyperaktiva och den totalpassiva medborgaren. Statsvetaren Fritz Scharpf har framfört uppfattningen att ingen demokratidoktrin visserligen kan ålägga människor att vara förpliktade att ständigt och jämt vara politiskt aktiva, men att medborgaren i en demokrati ändå måste ha en viss handlingsberedskap för att kunna ingripa i politiken. Demokratin förutsätter att medborgaren potentiellt är i stånd att vid behov aktivt företräda sina egna intressen och att i varje fall en minoritet därutöver är beredd att ta på sig ett mer varaktigt och intensivt politiskt engagemang.

De olika uppfattningarna om demokratins innebörd brukar samlas i kategorier i form av skolbildningar och demokratiteorier. Den särskiljande punkten är många gånger synen på medborgarens roll i demokratin. Dessa demokratiteorier kan därför läsas som ett slags handböcker i medborgarskap, eftersom de innehåller normativa uppfattningar om vad som förväntas av den enskilde individen.

En vanligt förekommande indelning skiljer mellan tre olika demokratiskolor: deltagardemokrati, konkurrensdemokrati och samtalsdemokrati. Benämningar och gränsdragningar kan dock variera något mellan olika författare. Statsvetaren Leif Lewin urskiljer två huvudströmningar i debatten, participationsmodellen och kompetitionsmodellen, till vilka han lägger sin egen interaktiva demokratimodell. Forskningsprojektet »Demokratins mekanismer», som drivs av statsvetare i Göte-

Folket och eliterna

Leif Lewins bok om folket och eliterna har blivit en modern klassiker. För första gången lyckades en svensk statsvetare integrera normativ demokratiteori med empirisk forskning. Lewins indelning i tre demokratiskolor har fått många efterföljare. Den tredje demokratimodellen, som är författarens eget bidrag, är bara kort antydd i bokens slutkapitel, men föregriper senare års intresse för elektronisk demokrati.

Leif Lewin (1970). Folket och eliterna.

Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 52. Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Participationsmodellen: »Demokrati är den styrelseform som förverkligas i samma utsträckning som folket deltar i den politiska beslutsprocessen» (s. 18).

Kompetitionsmodellen: »Demokrati är den styrelseform varigenom eliter får politisk bestämmanderätt genom konkurrens om folkets röster» (s. 20).

Interaktionsmodellen: »Demokrati är en styrelseform som förverkligas i samma utsträckning som det uppstår växelverkan elit-massa i den politiska beslutsprocessen» (s. 228).

borg och Uppsala, utgår från en indelning i deltagardemokrati, valdemokrati och samtalsdemokrati.

Deltagardemokrati: gå på möte!

Idealet om fria medborgare som tillsammans sköter sina gemensamma angelägenheter har funnits med i det politiska tänkandet sedan antikens Grekland. I den politiska filosofin är det framför allt Rousseau som framstår som den store förespråkaren för deltagardemokrati. Värdet av ett aktivt deltagande i samhällslivet låg enligt Rousseau framför allt i att det utvecklade den enskilde individen. Människan kunde bara bli fri, om hon på jämlik bas fick ta ansvar för sitt samhälle. Med industrisamhället och den moderna kapitalismen kom deltagardemokratins ideal att bilda utgångspunkt för radikal samhällskritik. De engelska gillesocialisterna utvecklade en teori om hur medborgarnas deltagande kunde organiseras som ett rådssystem inom både politik och arbetsliv.

Dessa tankar om medborgarnas aktiva medverkan i samhällslivet fick en renässans under vänstervågens tid under 1960- och 1970-talen och dess paroller om »all makt till folket». Kraven riktades inte bara mot det politiska systemet utan även mot arbetslivet. Mer eller mindre långtgående förslag om arbetsplatsdemokrati, *industrial democracy*, fördes fram och kom bland annat att inspirera den svenska lagstiftningen om medbestämmande i arbetslivet. Ett ofta anfört argument var att det fanns ett samband mellan ekonomisk och politisk demokrati. Om de anställda fick större makt på sin arbetsplats, skulle de också bli mer engagerade i samhällsfrågor och politik.

Konkurrensdemokrati: välj själv!

Enligt konkurrensdemokratin ligger demokratins kärna i medborgarnas möjlighet att på fredlig väg byta regering. Den representativa demokratin låter folket välja mellan konkurrerande alternativ. Genom fria och allmänna val kan folket utkräva ansvar av de styrande.

Den österrikiske ekonomen Joseph Schumpeter ansåg sig grunda sin uppfattning på en mer realistisk förutsättning än deltagardemokratins ideal. Han menade att det inte fanns något empiriskt stöd för den klassiska demokratidoktrinens utgångspunkt om »ett folk» som har rationella åsikter i alla olika frågor och som förmedlar något slags enhetlig folkvilja till sina representanter. Demokrati kan därför inte betyda att folket styr i någon egentlig mening. Enligt Schumpeter innebär demokrati helt enkelt att medborgarna har möjlighet att acceptera eller förkasta de personer som ska styra dem.

De debattörer och forskare som kan hänföras till den konkurrensdemokratiska skolan är skeptiska till kraven på ett omfattande medborgerligt deltagande. För den generation som upplevt mellankrigstidens totalitära massrörelser var högt politiskt deltagande inte alltid ett eftersträvansvärt ideal. Den amerikanske valforskaren Bernard Berelson ansåg sig på grundval av sina undersökningar ha funnit att den genomsnittlige väljaren inte levde upp till den klassiska demokratins medborgar-

ideal, ett faktum som han snarast såg som något positivt. Det räcker med att en mindre grupp av politiska opinionsledare är välinformerade och engagerade. När det gällde den stora väljarmassan kunde politisk apati ha en positiv funktion för det demokratiska systemets stabilitet.

Vad gäller människosyn skiljer sig konkurrensdemokraterna från deltagardemokraterna på en avgörande punkt. Deltagardemokrati motiveras utifrån föreställningen och förhoppningen att demokratin kan förbättra människan. Konkurrensdemokraterna utgår i stället från att människan är som hon är. Den senare typen av »realistisk» samhällsteori förebådades redan i början av 1700-talet, då den holländske satirikern Bernard Mandeville skrev en fabel om bin, där bisamhället gick under när alla började leva efter abstrakta moraliska principer. Tvärtom, det är bara när var och en strävar efter sin egen personliga vinning och bidrar med sin speciella arbetsinsats som ett samhälle kan fungera harmoniskt. Denna tanke om privat egoism och allmänna dygder, *private vice and public virtue*, återfinns också i teorier om den ekonomiska marknaden.

Samtalsdemokrati: diskutera politik!

Den gamla tanken på samtalet som en integrerad del av en demokratisk process har under senare tider fått sådan uppmärksamhet att den kommit att bilda en egen skola. Under rubriker som diskursdemokrati och deliberativ demokrati ryms emellertid sinsemellan tämligen skilda uppfattningar om detta samtals natur och vilka deltagarna är. Vissa varianter av teorin är främst inriktade på politiska beslutsfattare, men en del former av samtalsdemokrati omfattar ett bredare medborgarperspektiv.

En vanligt förekommande uppfattning är att människor genom att delta i politiska diskussioner får bättre kunskaper och mer välgrundade samhällsuppfattningar. Politiskt engagemang skulle därmed bidra till den allmänna personlighetsutvecklingen, en tanke som förenar samtalsdemokrater och deltagardemokrater.

Det speciella med samtalsdemokratin är att den riktar uppmärksamheten mot individernas föreställningar, kunskaper och åsikter. En del demokratiteorier har utgått från det förenklande antagandet att människor går in i en politisk aktivitet, såsom att gå på möte eller rösta i val, med en förutbestämd mental karta. Samtalsdemokratin problematiserar detta antagande om fixa och färdiga uppfattningar (exogena preferenser, för att använda ett uttryck från ekonomisk teori). Teorin om samtalsdemokrati pekar på att demokratin är en process där den enskilde individen inte endast ges tillfälle att uttrycka åsikter utan också att bilda sig åsikter.

Medborgarroller

Demokratiteorier ger alltså flera olika svar på frågan vad som bör känneteckna en god medborgare. Riksrepresentativa intervjuundersökningar ger en överblick vilka normativa rolluppfattningar som finns bland den svenska allmänheten. SNS Demokratiråd redovisade i 1998 års rapport en sådan kartläggning. Undersökningen utgick från och vidareutvecklade en motsvarande studie som genomförts tio år tidigare inom ramen för maktutredningen. Undersökningen byggde på en serie inter-

vjufrågor om vilka egenskaper som ansågs kännetecknande för en god medborgare. Av svarsmönstret framgick att åsikterna om den gode medborgaren bildade fyra olika grupper.

En kategori medborgaregenskaper kunde sammanfattas under rubriken *kritisk rationalism*. En god medborgare ska kunna utsätta sina egna uppfattningar för kritisk prövning, bilda sig en egen uppfattning, ha förmåga att sätta sig in i hur människor med andra åsikter resonerar samt ta egna initiativ. Dessa egenskaper ligger i linje med samtalsdemokratins ideal av dialog, debatt och upplyst förståelse.

En annan grupp av medborgarideal hade *laglydighet* som gemensam nämnare. Den gode medborgaren utmärker sig i detta avseende genom att följa lagar och förordningar samt inte försöka smita från skatt eller fuska med bidrag. Häri ligger också ett avståndstagande från uppfattningen att det skulle vara berättigat att bryta en lag om ens samvete så kräver.

Den tredje typen av medborgardygd kretsade kring *solidaritet*. De egenskaper som här betonas är att tänka mer på andra än på sig själv, att vara solidarisk med dem som har det sämre än en själv, att inte behandla invandrare sämre än infödda svenskar och att välja sådana varor som är bra för samhälle och natur även om de inte är bäst och billigast för en själv personligen.

Slutligen innehöll uppfattningarna om det goda medborgarskapet ett antal värden som avsåg *delaktighet*. Dessa normer, som ligger nära det deltagardemokratiska idealet, handlar om att gå och rösta, hålla sig informerad, söka påverka beslutsfattandet och vara aktiv i föreningslivet.

Intervjuundersökningen gjorde det också möjligt att analysera klyftan mellan ideal och verklighet. De tillfrågade fick dels ta ställning till om påståendena gav en riktig beskrivning av de flesta människor här i landet, dels ange om de ansåg att påståendena gav en riktig beskrivning av den intervjuade själv. I vissa avseenden fanns en betydande klyfta mellan norm och verklighet. Enligt denna undersökning ansåg sig svenskarna långt ifrån alltid nå upp till sina egna ideal. Att aktivt påverka beslut i samhällsfrågor och att ta egna initiativ utan att vänta på att staten ska lösa problemen utgör två av de områden där man främst ansåg sig komma till korta. De svenska medborgarna ansåg sig således vara alltför passiva. Trots att det allmänt betraktas som ett viktigt medborgarideal att aktivt påverka beslut i samhällsfrågor var det endast några få som menade att de själva levde upp till denna norm.

Skillnaden mellan ideal och bedömning av andras agerande var störst när det gällde bidrags- och skattefusk samt förmågan att bilda sig en egen uppfattning, ta egna initiativ och sätta sig in i hur andra tänker. De intervjuade misstrodde sina medmänniskors kritiska sinnelag och vilja att följa spelreglerna. De ansåg för egen personlig del att man inte ska försöka lura staten och anser sig också själva vara ärliga, men många levde samtidigt i föreställningen att andra människor fuskar och utnyttjar systemet. I en kommentar påpekade Demokratirådet att felaktiga verklighetsföreställningar kan bli självuppfyllande. När man tror att andra människor sviker sina plikter så blir man mindre villig att själv vara en dygdig medborgare.

En något reducerad variant av undersökningen av medborgarroller upprepades några år senare, samtidigt som motsvarande mätningar genomfördes i ett antal andra europeiska länder. Med tanke på att demokratins och medborgarskapets historia

utvecklats så pass olika i Europas länder kunde man haft anledning att förvänta att också dagens medborgare skulle ha skilda uppfattningar. Men jämförelsen visade att likheterna var långt större än skillnaderna. Dagens européer har, oberoende av vilket land de bor i, i stort sett samma uppfattningar om vad det innebär att vara medborgare i en demokrati.

Ett viktigt resultat av dessa intervjuundersökningar är att demokratins medborgarideal inte kan reduceras till ett enda värde eller ens en enda skala. Både demokratiteorier och medborgare är överens om att den demokratiska människan vägleds av flera olika normer, vilka ibland kan hamna i konflikt. Så till exempel inryms värden som att vara aktiv, informerad och självständig, men också egenskaper som laglydig och solidarisk. Dessa två olika delar av medborgarskapet är en parallell till demokratins autonomiprincip. Folkstyrelsen innebär att medborgarna följer regler som de själva bestämt. Därför innehåller medborgarskapet två till synes motstridande element: deltagande för att utforma reglerna, lydnad för att följa reglerna. I sin undersökning av demokratiska attityder i olika länder konstaterade Almond och Verba att den för demokratin mest gynnsamma medborgarkulturen (*civic culture*) består av flera roller, medborgaren är såväl deltagare som undersåte. Den demokratiska medborgaren ställs inför motstridande krav. Man måste vara både aktiv och passiv; engagerad men inte alltför engagerad; inflytelserik men ändå beredd att finna sig i att inte alltid få igenom alla sina krav och att följa demokratiskt fattade beslut.

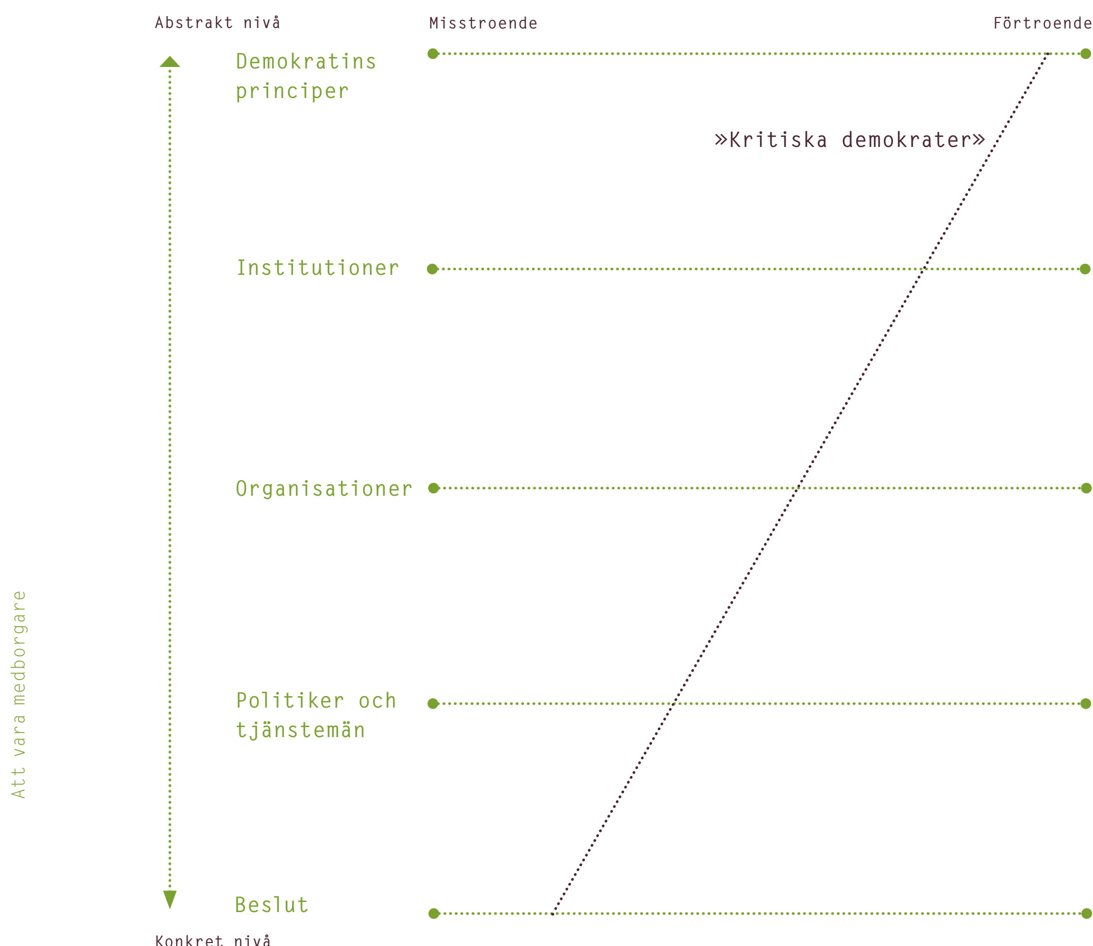
Förtroende

Medborgarnas förtroende, eller snarare bristande förtroende, har blivit ett ledmotiv i dagens demokratidiskussion, både bland forskare och i allmän debatt. Uttryck som förtroendeklyfta och politikerförakt speglar en utbredd oro för att det demokratiska systemet saknar tillräckligt stöd hos allmänheten.

Enligt en användning av ordet förtroende står det som synonym för »mellanmänskligt förtroende» och brukar i intervjuundersökningar mätas med frågor om i vilken utsträckning som man litar på sina medmänniskor. Det har dock visat sig vanskligt att påvisa något omedelbart och direkt samband mellan sådant allmänt samhällsförtroende och det slags förtroende som är knutet till det demokratiska systemet. Politiskt förtroende visar sig ha delvis andra källor och förändringsmönster.

Begreppet politiskt förtroende behöver i sin tur nyanseras. Eftersom ett demokratiskt system rymmer flera olika nivåer så finns det också skilda typer av förtroende. På den mest generella nivån handlar förtroende om det stöd som finns för demokratins allra mest fundamentala principer och normer. Man kan sedan urskilja en nivå som inrymmer det demokratiska systemets olika institutioner, exempelvis parlament, förvaltning och rättsväsende. Därnäst kan medborgarna ha större eller mindre förtroende för de organisationer och kollektiva aktörer som fyller olika uppgifter inom det demokratiska systemet. Förtroendet och misstroendet kan också rikta sig mot de personer som genom val eller utnämningar är satta att sköta olika ämbeten och sysslor. Slutligen finns de konkreta beslut och åtgärder som blir resultatet av den demokratiska beslutsprocessen.

Det finns numera relativt många mätningar av politiskt förtroende, även sådana



som möjliggör jämförelser mellan länder och över tid inom enskilda länder. En sammanfattning av dessa olika mätningar måste med nödvändighet ta fasta på de stora, övergripande dragen. Ett sådant allmänt undersökningsresultat är att det politiska förtroendet skiljer sig kraftigt mellan olika nivåer i det demokratiska systemet. Mätningarna visar att det finns ett utbrett och starkt stöd för demokratins allmänna värdegrund, också i nyblivna demokratier. Däremot finns det ofta ett utbrett missnöje med vissa organisationer, politiker och beslut. Medborgare med denna kombination av starkt stöd för demokratins principer och skepsis inför demokratins konkreta förverkligande är så vanligt förekommande att de i forskningen kommit att få en egen beteckning: kritiska demokrater.

Undersökningarna visar också att de flesta medborgare är kritiska därför att de vill ha mer, inte mindre, demokrati. Detta resultat ifrågasätter de ofta framförda farhågorna att förekomsten av politiskt missnöje skulle utgöra ett hot mot demokratin. I själva verket torde motsatsen vara fallet. Demokratin får sin inneboende dynamik av att medborgarna ställer krav på det politiska systemet och att de kriti-

serar dagens institutioner och makthavare för att inte i tillräcklig mån leva upp till demokratins ideal.

Tolerans

Tolerans blev ett sätt att få slut på de religionskrig som härjade i Europa efter reformationen. Tanken att olika religiösa grupper kunde leva sida vid sida i fred med varandra var omvälvande och det krävde lång tid innan toleransprincipen vann allmän acceptans. Kravet på religiös tolerans var ett viktigt inslag hos upplysningsfilosoferna och Voltaires traktat om toleransen (1763) har blivit en av de klassiska skrifterna i demokratins historia.

Begreppet tolerans används numera inte bara för det religiösa livet utan har fått den allmänna betydelsen av respekt för oliktänkande. Att tolerans är väsentligt för ett fritt och öppet samhälle är uppenbart, men varje demokratiskt samhälle står inför det svåra problemet att närmare bestämma toleransens gränser. Tolerans utan några gränser alls leder nämligen över i total relativism och en allmän acceptans för alla åsikter och handlingar, även sådana som är direkt riktade mot det demokratiska systemet.

Man hör ibland formuleringen att demokrater bör vara toleranta men intoleranta mot intoleransen. Denna formulering är emellertid omstridd och frågan är om ett demokratiskt samhälle bör förbjuda alla slags intoleranta yttranden, handlingar och grupperingar. Det demokratiska samhället står här inför den svåra avvägningen mellan å ena sidan yttrandefrihet och organisationsfrihet och å andra sidan försvaret för demokratin. En lösning är att i frihetens namn acceptera intolerans, så länge den inte utgör ett direkt och omedelbart hot mot individer, grupper och det demokratiska systemet.

Den filosofiska diskussionen kring toleransbegreppet handlar också om sättet att argumentera i toleransfrågor. Demokratins öppna samhälle erkänner att det finns dilemman. Hur dessa avvägningsproblem ska hanteras är emellertid allt annat än självklart. Frågan om hur man bör förhålla sig till oliktänkande har i den politiska filosofin besvarats på tre olika sätt. Demokratirådet 1998 anknöt till denna diskussion med utgångspunkt i den forskning som bedrivits av filosofen Susan Mendus.

En första idé går ut på att det helt enkelt är lönlöst att försöka bekämpa eller förbjuda andras idéer. Toleransen motiveras främst av att det vore fåfängt att försöka hålla ordning och reda i idéernas värld.

Enligt en andra tanke grundas toleransen i en skeptisk syn på möjligheten att veta vad som är rätt och fel. Om man inte med säkerhet kan veta annat än att man själv djupt ogillar en annan människas uppfattning, är det enligt detta synsätt oberättigat att ropa på förbud.

Den tredje motiveringen utgår från en tanke om mänsklig autonomi som innebär att man bör hysa en grundläggande respekt för andra människor. Det innebär bland annat att man inte utan vidare kan bortse från de uppfattningar de hyser. Därför bör man som allmän utgångspunkt välja att inta en tolerant inställning till andra, även om de skulle hysa åsikter eller uppvisa beteendemönster som man själv ogillar.

För att undersöka i vilken mån som allmänheten lever upp till demokratins krav

på tolerans genomförde den amerikanske sociologen Samuel Stouffer en stor intervjuundersökning i början av 1950-talet. Undersökningen genomfördes under kalla kriget och McCarthy-tidens häxjakt på kommunister. Intervjupersonerna fick frågor om kommunister, ateister och andra avvikande grupper borde ha rätt att hålla offentliga möten, om deras böcker skulle få finnas på det lokala biblioteket och om de borde få undervisa vid universitetet. Svaren visade att det visserligen fanns inslag av intolerans, särskilt bland äldre och lågutbildade, men att många tecken tydde på att de allmänna samhällsförändringarna skulle leda till en mer tolerant kultur.

Denna pionjärundersökning har fått många efterföljare och det finns numera olika slags toleransmätningar, vilka vanligen följer samma mönster. Frågorna brukar handla om avvikande grupper såsom religiösa fundamentalister, politiska extremister, rasister, brottslingar, drogmissbrukare, homosexuella och invandrare. En del frågor handlar om social tolerans, exempelvis om man är beredd att acceptera sådana grupper som grannar. Andra frågor är mer inriktade på politisk tolerans.

Den stora europeiska medborgarundersökning som genomfördes kring år 2000 fann att social diskriminering var mer allmänt förekommande än politisk intolerans. Skillnaderna mellan de olika länderna kunde delvis förklaras med politiska faktorer. Ju längre tid som landet har varit demokratiskt, desto mer tolerant är befolkningen. I de nyblivna demokratierna i östra Europa förekommer en mer utbredd intolerans gentemot minoriteter och oliktänkande.

Men även i en gammal etablerad demokrati som Sverige finns olika yttringar av intolerans. Demokratirådet har vid några tillfällen mätt det folkliga stödet för några av grundlagens fri- och rättigheter. Det visade sig att åtskilliga av de tillfrågade hade föga förståelse för dessa rättigheter. Trots grundlagens förbud mot dödsstraff ansåg ungefär en tredjedel att dödsstraff borde tillåtas för mord. Det fanns också en relativt utbredd skepsis mot minoriteters rättigheter. Utländska medborgare som är bosatta i landet har rösträtt i kommunala val, men tre tillfrågade av tio var motståndare till invandrarnas rösträtt. Endast en knapp majoritet accepterar homosexuella lärare i grundskolan. Trots den allmänna principen om religionsfrihet ansåg nästan hälften av den svenska befolkningen att det inte borde vara tillåtet att muslimer bygger moskéer i den egna kommunen.

Många svenskars inställning till demokratin är därför villkorlig. Det finns ett utbrett och starkt stöd för demokratins allmänna principer. Denna demokratiska grundhållning kombineras med en ofta stark kritik mot enskilda institutioner och beslutsfattare, men ofta också mot det sätt på vilket demokratins allmänna fri- och rättigheter används i praktiken. Intoleransen riktar sig särskilt mot minoriteter och avvikande grupper.

Kunskaper och färdigheter

Ett av de traditionella argumenten mot demokratin har varit att den breda massan ansetts alltför okunnig för att anförtros den yttersta makten över något så viktigt som staten. Ett av de lika klassiska motargumenten är att demokratin är en lärande process för såväl samhälle som individ. Demokratin fostrar individer till ansvarstagande medborgare.

Enligt liberal samhällsuppfattning utgör lokal självstyrelse ett tillfälle för den enskilde att i samverkan med andra få utveckla sin personlighet. Demokratins medborgare bör inte reduceras till att endast passivt ta emot andras tankar. Friheten kräver i stället att medborgarna själva handlar och tar personligt ansvar för de gemensamma angelägenheterna. Den kommunala självstyrelsen ger medborgarna möjlighet att bli valda till förtroendeuppdrag och därmed breddas den politiska bildningen (*political education*).

Demokratins bildningssyn utgår från en växelverkan mellan utbildning och demokrati. Utbildning bör inrättas inom ramen för skolor och självverksamhet, så att människan får de kunskaper, färdigheter och självförtroende som krävs för att bli en aktiv samhällsmedborgare. Den demokratiska beslutsprocessen bör utformas så att medborgarna engageras i de offentliga angelägenheterna och därmed stärker sina kunskaper och vidgar sina vyer.

En banbrytande insats för denna demokratiska utbildningssyn gjordes av den amerikanske filosofen och pedagogen John Dewey, särskilt i hans bok om demokrati och utbildning från 1916. Grundläggande för Deweys pedagogik är synen på utbildning som personligt växande. Skolundervisningens värde kan avläsas av i vilken grad som den skapar en längtan efter kontinuerligt växande och erbjuder verktyg så eleven kan tillfredsställa denna längtan. Dewey vände sig mot att nationalstaten använde utbildningsprocessen som en fostran till lydnad snarare än till personlig utveckling. Det säregna med mänskligt liv är att människan måste skapa sig själv genom egna frivilliga ansträngningar, att hon själv måste göra sig till en verkligt moralisk, rationell och fri varelse. Dewey drar därför slutsatsen att demokratins idé om utbildning är att frigöra individens förmåga i en fortgående utveckling riktad mot samhälleliga mål.

Uppfattningen att demokratisk fostran är ett av skolans viktigaste mål är numera allmänt spridd och finns bland annat inskriven i svenska läroplaner. Samma grundsyn har också varit vägledande för den frivilliga bildningsrörelsen. Danmarks folkhögskolor och Sveriges bildningsförbund, knutna till de stora folkrörelserna, är exempel på hur länder kan utveckla alternativ till de utbildningsvägar som länge var förbehållna en liten elit. Genom kurser, studiecirklar och kulturellt skapande får människor möjlighet att både utveckla sina personliga kunskaper och att gemensamt ta ansvar för studiernas innehåll och uppläggning. Folkbildningstanken utgår från ideal som personlig utveckling, gemenskap, samtal och respekt för oliktänkande.

Både demokratiteori och pedagogiska reformprogram innehåller tesen att demokrati skapar bättre medborgare. Såväl deltagardemokrati som samtalsdemokrati utgår från att människor genom att vara aktiva och delta i politiska samtal förbättrar sina kunskaper och utvecklar sin personlighet. Det har under senare år gjorts åtskilliga försök att mäta betydelsen av denna effekt. Mätproblemen har dock visat sig vara betydande och det finns inga entydiga belägg för att politiskt engagemang nödvändigtvis behöver leda till att en människa förändras i riktning mot demokratins medborgarideal. Även om det finns allmänna samband mellan aktivitet, kunskaper och självförtroende, är det svårt att reda ut hur de inbördes orsaksförhållandena ser ut. Det finns hur som helst inga belägg som talar emot att det finns en dynamisk förbindelse mellan demokrati och bildningsnivå. Sambanden är dock av

sådan subtil art att de knappast låter sig fångas med konventionella mätmetoder.

Det är heller inte självklart att demokratins mål är att alla medborgare bör vara perfekt informerade. Demokratiforskare som inspirerats av ekonomisk teori, som Anthony Downs, använder i stället begreppet rationell okunskap, *rational ignorance*. Utgångspunkten är att information visserligen har ett värde för medborgaren, men att informationsinhämtning är förknippad med tid och kostnader. En rationell väljare gör därmed en avvägning och många bryr sig inte om att skaffa mer kunskaper än de behöver för att kunna rösta.

Att över huvud taget försöka mäta människors politiska kunskaper är problematiskt. En fråga är hur man ska avgränsa begreppet »politik». Svaren blir olika beroende på om det handlar om politik i snäv mening, såsom partier och riksdag, eller om mätningen inriktas mot mer allmänna samhällsfrågor. I Demokratirådets rapport 1998 redovisades resultatet från en intervjuundersökning som mätte svenskarnas faktakunskaper om bland annat landstinget, försäkringskassan, JO och EU. Undersökningen frågade också vilket organ som stiftar Sveriges lagar. Svaren visade både att det fanns åtskilliga kunskapsluckor och att det förekom en del kunskapsklyftor mellan olika samhällsgrupper. Som väntat var kunskaperna störst hos högutbildade och politiskt intresserade medborgare.

Denna kunskapsmätning tycktes först visa att det också fanns en könsskillnad. Män hade svarat rätt i genomsnitt något fler gånger än kvinnorna. Men en närmare analys visade att skillnaden var skenbar. Kvinnor var nämligen mer benägna att svara »vet inte», medan män i stället tenderade att gissa. Följden blev att männen oftare svarade rätt, men också att de oftare svarade fel.

Detta slags faktafrågor fångar emellertid bara en del av demokratins krav på kunskaper och färdigheter. Det finns också ett slags processkunskap som handlar om att kunna påverka. Politisk verksamhet kräver inte bara att känna till vissa fakta, utan också att kunna ta kontakter, bilda nätverk, välja tidpunkt, uttrycka sig och tänka strategiskt. Demokratin erbjuder olika möjligheter att påverka och det är ofta de politiskt gatusmarta som lyckas.

Medborgerlig olydnad

I rollen som medborgare ligger både rätten att påverka besluten och plikten att följa lagen. Frågan är nu om lydnadsplikten gäller ovillkorligt eller om det finns situationer då det är berättigat att bryta mot lagen. Det handlar här om ett av demokratins mest omdiskuterade och svårlösta problem, nämligen om utrymmet för medborgerlig olydnad (*civil disobedience*).

Medborgerlig olydnad kan ses som ett fall av den individuella motståndsrätt som varit ett ämne för filosofisk och teologisk diskussion under många hundra år. Det går emellertid en principiell skiljelinje mellan demokratiska och icke-demokratiska samhällen. Metoder, exempelvis av våldsam natur, som kan rättfärdigas under en diktatur kan vara förkastliga i en demokrati. Det finns också situationer då motstånd inte bara är en rätt utan också en plikt. Nürnbergrättegången mot nazistiska krigsförbrytare var epokgörande i det avseendet att den underkände att en anklagad försvarade sig med att bara ha lytt order.

Medborgerlig olydnad i ett demokratiskt samhälle kräver en särskild diskussion. Det finns i debatt och forskningslitteratur olika definitioner av medborgerlig olydnad, men vanligen ingår två element, vilka får anses utgöra själva kärnan i begreppet. Medborgerlig olydnad handlar om att bryta mot lagen i etiskt syfte. Lagbrott innebär i detta sammanhang en medveten handling att motsätta sig en föreskrift som beslutats på demokratisk grund. Här innefattas även motstånd mot myndigheters beslut och myndighetsåtgärder för att genomföra ett beslut. Ett etiskt syfte betyder att lagbrott enbart för den privata nyttans skull inte kvalificerar som medborgerlig olydnad. Lagbrottet måste motiveras med något högre syfte som gäller moral och samhälle.

I diskussionen förekommer också ett antal andra krav som anses böra vara uppfyllda för att en handling ska räknas som medborgerlig olydnad. Ett sådant villkor är att handlingen ska äga rum offentligt och att den eller de som genomför protesten ska vara beredda att ta sitt personliga ansvar för handlingen. Ett annat villkor som uppställts är att medborgerlig olydnad i en demokrati endast ska använda ickevåldsmetoder. Ibland förekommer också ett krav på allvar. Frågan ska vara av stor betydelse både för samhället och för den som genomför protesten, det måste gälla en djup och allvarlig övertygelse. Medborgerlig olydnad ska dessutom bara användas som en sista utväg, när alla andra påverkansmöjligheter är uttömda.

Debatten har också handlat om vilka omständigheter som kan användas som argument för att genomföra aktioner som innebär medborgerlig olydnad. Sådana aktioner har bland annat motiverats med juridiska skäl. En lag kan vara omstridd för att den anses stå i konflikt med grundlagen, internationella konventioner eller allmänna rättighetsprinciper. Medborgarrättsrörelsen i de amerikanska sydstaterna använde olydnad för att demonstrera mot rasåtskillnad som de ansåg strida mot konstitutionella principer och Högsta domstolen gav dem sedermera rätt.

Aktioner som använder olydnad som metod har särskilt kommit att användas av nya sociala rörelser som miljögrupper, fredsrörelser, djurrättsaktivister och flyktinggömmare. Ofta genomförs aktionerna under spektakulära former för att väcka uppmärksamhet i medierna. Medborgerlig olydnad har därmed blivit ett medel för att bilda opinion, men vittnar också om att politiskt engagerade medborgare väljer andra vägar än parlamentariska kanaler för att påverka samhället.

Intervjuundersökningar bland både ungdomar och vuxna pekar på att omkring tio procent skulle kunna tänka sig att delta i olagliga protester som att ockupera byggnader, måla slagord och blockera trafik. Antalet som faktiskt har deltagit i sådana aktioner är dock betydligt mindre. I maktutredningens och Demokratirådets medborgarundersökningar uppgav mellan 0,3 och 0,4 procent att de deltagit i någon form av olaglig protestaktivitet.

Flykten från frihet

Den tyske filosofen Erich Fromm har påmint om att människan inte alltid har sökt efter frihet, utan tvärtom också flytt från frihet. Fromms framställning blandar historiska och psykologiska argument och kretsar kring den svåra frågan om varför så många tyskar och italienare under mellankrigstiden frivilligt kunde överge demokratin till förmån för diktaturen.

Enligt Erich Fromm innebär frihet inte bara att bördorna lättar utan också att frihet kan vara tung att bära. Med den moderna epoken lämnades individen att själv forma sitt öde. Allt kom nu att bero på de egna ansträngningarna, inte på en traditionellt garanterad position. Friheten blev därmed tveeggad. Individen befriades från ekonomiska och politiska hämningar och vann större självständighet. Men samtidigt försvann de förankringar som tidigare gav trygghet och en känsla av samhörighet. Personligt oberoende förenades därmed med isolering och vanmakt. Därmed kan människan utveckla en fruktan inför friheten.

De människor som inte uthärdar frihetens ensamhet och osäkerhet söker fly från friheten. Enligt Fromm erbjuds dagens människa flera sociala flyktmöjligheter. En utväg är underkastelse under en ledare, så som skedde i de fascistiska länderna. En annan flyktmekanism är den automatiska likriktningen till gängse normer i masssamhällets demokratier.

För att kunna fly från friheten måste människan göra sig kvitt sin egen personlighet. Men demokratin hotas om människor ger upp sin individuella självständighet. Enligt Fromms analys bör lösningen på demokratins problem därför sökas i människans inre. Individens största kraft måste vara byggd på ett maximum av inre samling och ett maximum av självkännedom. Självbedrägeri ökar en människas svaghet. Den viktigaste förutsättningen sammanfattar Fromm med en formulering hämtad från antiken: »Känn dig själv». Det enda kriteriet på frihetens förverkligande är om individen också i sin vardag kan vara med och bestämma över sitt och samhällets liv.

Deltagandets omfattning

En viktig del av de rättigheter som konstituerar det demokratiska medborgarskapet utgörs av rätten att påverka. Dessa politiska rättigheter omfattar bland annat yttrandefrihet, informationsfrihet och organisationsfrihet. Utöver dessa grundläggande fri- och rättigheter finns numera ett antal institutionaliserade möjligheter för den enskilde att framföra synpunkter och krav gentemot kommunala och statliga organ.

Frågan är emellertid i vilken utsträckning som dessa formella rättigheter att påverka faktiskt används av medborgarna. Den enskilde individen måste många gånger ta ett initiativ och göra en egen aktiv insats för att kunna utnyttja en rättighet. Förmågan att göra sig gällande, att hävda sin rätt och framföra sina krav får därmed betydelse för hur rättigheterna faktiskt brukas. Skillnader i resurser och förmåga kan i praktiken komma att avgöra hur demokratins rättigheter används.

Samhällsforskningen har kommit att ägna stort intresse för att undersöka medborgarnas delaktighet i demokratins samhällsliv. Ett centralt begrepp är politiskt deltagande (*political participation*), som avser olika former av aktiviteter med syfte att påverka offentliga beslut eller mer allmänt att försöka åstadkomma förbättringar eller motverka försämringar i samhället.

Ibland riktas uppmärksamheten också mot de psykologiska förutsättningarna för politiskt handlande, såsom självförtroende, intresse, identitet och känsla av samhörighet. Som samlingsbegrepp kan man då tala om ett mer allmänt engagemang (*involvement*).

Demokrati på systemnivå har ett dynamiskt element som brukar fångas med begrepp som demokratisering och demokratiseringens vågor. På motsvarande sätt har demokratin ett element av individuell utveckling. I litteratur och debatt används den något svåröversatta termen *empowerment*. Begreppet avser den process varigenom en person tillägnar sig förmåga att påverka.

Eftersom demokratins medborgarskap rymmer både ett individuellt och ett kollektivt inslag är det naturligt att skilja mellan två olika slags engagemang, ett som riktar sig mot den egna privata situationen och ett som handlar om att påverka det omgivande samhället. Demokrati innebär både att kunna styra sig själv och att tillsammans med andra delta i samhällets utformning.

Egenmakt

Eftersom demokrati betyder folkstyrelse är det ofrånkomligt att demokrati ytterst handlar om makt. Demokratins idé att medborgarna utövar makt över sitt samhälle förutsätter också att den enskilde individen har frihet och makt att påverka sin egen situation. Därmed leder demokratins idé tillbaka till grundläggande frågor om den enskilda människans kontroll över sitt eget liv. Det är uppenbart att diskussionen om demokrati inte endast kan begränsas till snävt statsvetenskapliga aspekter på det parlamentariska systemet. I den akademiska forskningen har även ämnen som psykologi och medicin viktiga bidrag att lämna till förståelsen av det demokratiska samhället och den demokratiska människan.

Ett fruktbart uppslag för att förstå medborgarens egenmakt har utvecklats av den medicinske sociologen Aaron Antonovsky. Utgångspunkten för hans forskning är inte frågan om vad som gör människor sjuka utan om vad som håller dem friska. I sökandet efter dessa hälsobringande, »salutogena», orsaker har Antonovsky inriktat sig på psykologiska faktorer, närmare bestämt den enskilde individens självuppfattning. Det centrala begreppet hos Antonovsky är »känsla av sammanhang», KASAM (*sense of coherence*, *SOC*). Begreppet består av tre delar, som anger i vilken utsträckning som en människa uppfattar tillvaron som begriplig, hanterbar och meningsfull.

Begriplighet fångas med frågor som mäter om man upplever att inre och yttre stimuli är förnuftsmässigt gripbara och att informationen är ordnad, sammanhängande, strukturerad och tydlig, snarare än att likna vid ett kaotiskt, oordnat och oförklarligt brus.

Hanterbarhet definieras som upplevelsen av att det står resurser till ens förfogande med vilka man kan möta de krav som ställs. Har man en hög känsla av hanterbarhet känner man sig inte som ett offer för omständigheterna och behöver inte skylla på att livet behandlar en orättvist.

Meningsfullhet innebär att man känner att livet har en känslomässig innebörd och åtminstone en del av de problem som livet ställer en inför är värda att investera energi i. Denna motivation yttrar sig bland annat i att utmaningar betraktas som möjligheter snarare än som bördor. Konfronterad av olyckliga upplevelser drar sig en sådan människa inte för att söka en mening i dessa och göra sitt bästa för att med värdigheten i behåll ta sig igenom utmaningen.

Antonovskys skala har legat till grund för ett stort antal undersökningar i olika länder och har visat sig vara ett användbart mätinstrument. Känsla av sammanhang är ett begrepp som pekar på ett samband mellan medicin och politik. Under i övrigt lika förhållanden ökar sannolikheten att leva ett friskt liv om man har makt över sin situation och omvänt tenderar maktlöshet och vanmakt att öka risken för sjukdom.

Att uppmärksamma psykologiska faktorers betydelse för demokratins funktionssätt innebär givetvis inte att analysen uteslutande behöver avgränsas till den individuella sfären. Själva tanken med ämnen som socialpsykologi och socialmedicin är att analysera samspelet mellan individ och samhälle. Även statsvetenskaplig forskning har bidragit till denna diskussion genom att påpeka att individens möjlighet att påverka sin situation i en välfärdsstat med stor offentlig sektor i hög grad är bestämd genom politiska beslut.

Maktutredningens medborgarundersökning, tillsammans med den uppföljning som publicerades i Demokratirådets rapport 1998, innehöll frågor som avsåg att mäta den enskilde medborgarens möjligheter att påverka sin situation. Det gällde ett antal medborgarroller som boende, patient/anhörig, småbarnsförälder, skolbarnsförälder, studerande, förvärvsarbetande och arbetslös. Frågorna avsåg dels subjektiva faktorer, det vill säga den egna bedömningen av möjligheten att påverka, dels objektiva faktorer i form av praktiska erfarenheter av personliga försök att påverka.

Bedömningarna av hur lätt och svårt det var att påverka varierade starkt mellan olika områden. Småbarnsföräldrar ansåg sig i allmänhet ha relativt stora möjligheter att få barntillsyn i tillräcklig omfattning och flertalet boende uppgav att de hade goda möjligheter att byta bostad. Omvänt bedömde sig de arbetslösa som relativt maktlösa, också när det gällde sin förmåga att påverka hur facket hanterade deras situation på arbetsmarknaden. Inom hälso- och sjukvården ansåg sig patienter och anhöriga allmänt ha större möjligheter att få vård i tillräcklig omfattning. Däremot ansåg de sig ha mindre möjligheter när det gällde att påverka vårdens utformning eller att välja läkare och vårdinrättning.

En annan del av medborgarundersökningen handlade om i vilken utsträckning som medborgarna faktiskt söker utöva inflytande och vilket resultat som de uppnår. Den situation man befinner sig i kan ge upphov till mer eller mindre missnöje. Oberoende av om man är missnöjd eller inte, kan man välja att ta eller inte ta ett initiativ i syfte att påverka sin situation. Detta initiativ kan i sin tur vara mer eller mindre framgångsrikt. Ett försök att påverka kan ge upphov till såväl maktutövning som maktlöshet. Ett uteblivet försök att påverka kan ha helt olika innebörd. Den tystnad som beror på att människor i allt väsentligt är nöjda med sin situation (hälsan tiger still) har en helt annan innebörd än den som uppstår när stark frustration inte låter sig kanaliseras (tyst vanmakt).

Medborgarundersökningen uppmärksammade också att en person har två olika strategier för att påverka. Den amerikanske ekonomen Albert Hirschman har formulerat de två strategierna i termer av *exit* och *voice* (som svenska översättningar används ibland *sorti* respektive *protest*). Är man missnöjd med exempelvis en organisation eller en vara är en möjlighet att överge, att lämna, att byta till ett annat alternativ. Den andra strategin är att göra sin röst hörd, att klaga, att protestera. Den ena metoden behöver inte utesluta den andra, men uppdelningen mellan sorti

och protest har visat sig vara en i många sammanhang klargörande distinktion som visar att det finns två olika sätt att uttrycka sitt missnöje.

I Danmark myntades uttrycket *hverdagsmagere*, vardagsmakare, föräldrar som är med och påverkar förhållandena i skolan eller som deltar i frivilliga aktiviteter i samband med förskola och barnomsorg. Den europeiska medborgarundersökningen fann att sådana försök att påverka sin egen situation är relativt vanliga och att över två tredjedelar av de tillfrågade rapporterade att försöken att påverka varit framgångsrika. Skillnaderna mellan olika länder var dock betydande. I gamla etablerade demokratier som de nordiska återfanns jämförelsevis få människor som både var missnöjda och passiva. I nya demokratier som Moldavien och Rumänien fanns dock en utbredd tyst vanmakt. Denna observation bekräftar återigen att den enskilde medborgarens makt över sitt liv är starkt beroende av det politiska systemets karaktär.

Tro på sig själv och tro på systemet

Demokrati är ett samhällssystem som bygger på förtroende och för att en enskild individ ska engagera sig måste hon eller han finna det meningsfullt att försöka påverka. I forskningslitteraturen används begreppet *political efficacy*, som innebär att individen upplever att ens egna politiska handlingar har, eller kan ha, en inverkan på den politiska processen.

Det rör sig i själva verket om två olika bedömningar, dels att individen tror på sig själv, dels att individen tror på systemet. Tron på den egna förmågan att påverka samhället grundas på exempelvis kunskaper, förståelse, resurser och kontakter. Tron på systemets mottaglighet brukar mätas genom intervjufrågor om hur lyhörda politiker och myndigheter är för medborgarnas krav och önskemål.

Demokratins tanke om ett levande medborgarengagemang utgår från att båda förutsättningarna är uppfyllda, att den enskilde individen både har självförtroende och systemtilltro. Att tro på systemet, men inte på sig själv, innebär att systemet visserligen anses fungera, men att det inte lämnar någon plats för den egna personen. Politiken ter sig därmed som obegriplig och eget agerande som meningslöst. Omvänt finns en kombination av starkt självförtroende, men lågt förtroende för systemet. Slutligen finns en situation av maktlöshet, som innebär att individen varken tror på sig själv eller på systemet.

Mätningar i samband med medborgarundersökningarna pekar på att flertalet svenskar har en övervägande negativ bild av det politiska systemets öppenhet för krav som förs fram av medborgargrupper och lokala organisationer. Även förtroendet för den egna förmågan att påverka är relativt lågt. Många anser sig ha mindre möjligheter att påverka än vad andra har. Undersökningarna tyder på att människor tenderar att underskatta sin medborgarmakt. Maktlöshet kan bli självuppfyllande – om man inte tror att man kan påverka så tar man inte heller något initiativ.

Politiskt deltagande

Vissa former av politisk aktivitet är lätt synliga och enkelt mätbara. Valdeltagande är ett grundläggande mått på befolkningens delaktighet i den representativa demokratin. De politiska partiernas medlemssiffror, i den mån de är offentligt tillgängliga, demonstrationer och andra aktioner ger också en bild av det politiska engagemangets omfattning. En mer heltäckande bild kräver riksrepresentativa intervjuundersökningar, även om dessa har sina metodproblem i form av osäkerhetsmarginaler och bortfall.

Eftersom det inom befolkningen finns stora skillnader när det gäller politisk aktivitet kan det falla sig naturligt att sammanfatta läget med hjälp av en skala eller trappa. Till en början utgick forskningen från en sådan endimensionell föreställning. Tanken var att människor kan placeras in längs en enda skala, från helt passiva till mycket aktiva. Ett av de mest kända arbetena i denna äldre genre, författad av Lester Milbrath, lanserade slagkraftiga etiketter för dessa deltagandetyper, där man exempelvis skilde mellan »åskådare» och »gladiatorer». Efter hand kom forskningen att ge en mer nyanserad bild. På grundval av en omfattande datainsamling visade Sidney Verba, Norman Nie och deras medarbetare att medborgare kunde vara starkt engagerade i vissa slags aktiviteter, såsom partiarbete, och samtidigt avstå från andra påverkansmöjligheter, såsom personliga kontakter.

Forskningen om politiskt deltagande utgår numera från en sådan flerdimensionell bild av det politiska engagemanget. Däremot råder det ingen samstämmighet om exakt vilka dimensioner som uttömmande beskriver befolkningens engagemang. Någon sådan bild lär heller aldrig fixeras, dels därför att formerna för politisk aktivitet varierar både över tid och mellan länder, dels därför att det inte är självklart hur politiskt deltagande ska avgränsas och mätas. En del undersökningar arbetar med ett snävare politikbegrepp som går ut på att påverka offentliga beslut via parlamentariska kanaler, medan andra ger en bredare kartläggning av befolkningens engagemang i samhällsfrågor. En frågeformulering som använts i flera olika undersökningar, exempelvis i den europeiska medborgarundersökningen, gäller om man under det senaste året gjort något för att söka »åstadkomma förbättringar eller motarbeta försämringar» i samhället.

Den enda formen av politisk aktivitet som engagerar en stor majoritet av befolkningen är röstning. För de flesta medborgare är de allmänna valen det enda tillfället då man kommer i direkt kontakt med de politiska partierna. Mellan valen är det bara en liten minoritet som är aktivt engagerade i partipolitiskt arbete. Antalet partimedlemmar har under senare årtionden visat en allmänt sjunkande tendens i västvärlden. I Sverige är numera knappt 5 procent av den röstberättigade befolkningen medlem i något politiskt parti. Andelen som mer aktivt deltar i partiernas verksamhet är ännu lägre. Protestaktiviteter i form av demonstrationer, strejker eller olagliga aktioner engagerar högst några få procent av befolkningen.

Endast former av politiskt deltagande som inte kräver så stor arbetsinsats används av ett något större antal medborgare. Det gäller särskilt i rollen som konsument, då man genom att bojkotta vissa produkter eller företag och att genom att handla miljö- och rättvisemärkta produkter vill påverka samhällets utveckling. En

annan påverkansmetod som förekommer är att ta direkt personlig kontakt med någon politiker eller annan beslutsfattare.

Jämförelsen mellan de europeiska länder som ingått i undersökningen visar att medborgarnas handlingsrepertoar ser relativt likartad ut. I alla länder var röstning den vanligaste aktiviteten, medan partiaktivitet och protestaktivitet endast engagerar få invånare. Däremot skilde sig den allmänna deltagandenivån mellan de undersökta länderna. De mest engagerade medborgarna finns i gamla etablerade demokratier som Nederländerna, Schweiz och de nordiska länderna. I samhällen som saknar längre demokratiska traditioner är invånarna däremot mer passiva.

Till bilden av medborgarnas engagemang i ett demokratiskt samhälle hör också föreningslivet. Både praktiska erfarenheter och många samhällsteorier pekar på att frivilligt organiserat samarbete mellan medborgare har ett nära samband med demokratiska styrelseformer. Enligt en stor intervjuundersökning för några år sedan var 89 procent av svenskarna med i åtminstone någon förening. De medlemsmässigt största organisationerna är fackföreningsrörelsen, idrottsrörelsen och konsument-

Politiskt deltagande i några europeiska länder

Land	Röstning: valdeltagande	Kontakter	Partiaktivitet	Protestaktivitet	Konsumentaktivitet	Genomsnitt, exkl. röstning
Norge	78	20	5	5	44	18
Nederländerna	73	21	3	3	40	17
Sverige	80	14	4	2	40	15
Schweiz	43	15	6	3	36	15
Danmark	86	16	4	4	32	14
Västtyskland	83	11	2	5	30	12
Östtyskland	80	10	3	6	21	10
Spanien	69	12	2	8	17	19
Slovenien	70	7	2	3	17	7
Portugal	62	10	2	3	11	6
Moldavien	68	7	2	5	6	5
Rumänien	65	5	2	4	8	5
Ryssland	62	4	1	1	5	2

Riksrepresentativa intervjuundersökningar omkring år 2000. Separata undersökningar genomfördes i västra och östra Tyskland. Mätningarna av kontakter, partiaktivitet, protestaktivitet och konsumentaktivitet uttrycks genom index baserade på flera intervjufrågor. Flertalet frågor avsåg det senaste årets aktiviteter för att åstadkomma förbättringar eller motverka försämringar i samhället.
Röstning: Andel av de röstberättigade som deltagit i det senaste parlamentsvalet.
Kontakter: Kontaktat politiker, myndighet, organisation, medier etc.
Partiaktivitet: Medlem i politiskt parti, deltagit i partiverksamhet, bidragit med pengar till parti etc.
Protestaktivitet: Deltagit i strejk, demonstration, olaglig protestaktivitet etc.
Konsumentaktivitet: Bojkottat vissa produkter, medvetet valt vissa produkter etc.

Källa: Jan Teorell, Mariano Torcal och José Ramón Montero (2007). »Political participation: mapping the terrain», i Jan van Deth, José Ramón Montero och Anders Westholm, red. Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis. Routledge, London, tabell 13.4.

kooperationen. Bostadsrättsföreningar och villaägarföreningar är också en vanlig organisationstyp. I genomsnitt är en svensk med i två eller tre olika föreningstyper. Det betalas alltså många miljoner årsavgifter, men bakom dessa ansenliga numerärer döljs ett stort antal passiva medlemmar. Strax under hälften rapporterade att de under de senaste tolv månaderna varit aktiva i något föreningssammanhang. Högst aktivitetsnivå finns i idrottsföreningar, kyrkliga samfund, ordenssällskap, kvinnoorganisationer och invandrarföreningar. En låg andel aktiva medlemmar förekommer i konsumentkooperationen och fackföreningar, där de flesta medlemmars insats inskränker sig till att betala avgiften. Verksamheten upprätthålls här främst genom ombudsmän och andra anställda.

Den allmänna tendensen sedan flera år är att svenskarnas engagemang i föreningslivet långsamt försvagas. Oavsett om man räknar i medlemsantal, föreningsaktivitet eller förtroendeuppdrag är det i dag färre som deltar i organiserat föreningsliv. Denna översiktsbild rymmer skillnader mellan olika organisationstyper. För vissa slags organisationer är nedgången mer dramatisk; det gäller exempelvis gamla folkrörelser som nykterhetsrörelsen och de politiska ungdomsförbunden. De sjunkande siffrorna för föreningslivet behöver nu inte betyda att samhällsengagemanget i övrigt stagnerar, inte heller att andra slags frivilliga insatser minskar. Men det är ändå ett faktum att det organiserade föreningslivet, basen för folkrörelse-Sverige, håller på att krympa samman.

Även om trenden alltså är vikande, ligger deltagandet i svenskt föreningsliv på en internationellt sett relativt hög nivå. En europeisk jämförelse visar, på samma sätt som för olika former av politiskt deltagande, att medborgarna i gamla etablerade demokratier är mycket mer engagerade än invånarna i länder med kortare demokratisk tradition.

Intervjuundersökningarnas datamaterial gör det möjligt att pröva olika hypoteser om föreningslivets betydelse för demokratin. Trots att många teorier hävdat att föreningslivet fungerar som en inkörsport till ett vidare och fördjupat samhällsengagemang, har det varit svårt att belägga en sådan entydig förbindelse. Under vissa betingelser och för enskilda föreningstyper kan sådana effekter vara ett faktum, men det är knappast fråga om någon automatisk koppling. Att det finns ett allmänt samband mellan föreningsengagemang och politiskt deltagande är otvetydigt, men frågan är hur orsaksmekanismerna ser ut. Att de föreningsaktiva har högre deltagandenivå än andra kan bero på självselektion. Många av dem som går med i en förening är redan från början mer engagerade av samhällsfrågor.

Politisk jämlikhet

Det sägs ibland att demokrati betyder jämlikhet i makt. Formuleringen uppmärksammar visserligen en kärnpunkt i demokratidebatten, frågan om fördelningen av makt i samhället, men är alltför diffus och mångtydig för att vara särskilt klargörande. Makt och jämlikhet är två begrepp som kan preciseras i olika riktningar.

Så länge politisk makt uppfattas som friheter och rättigheter kan demokratins idé förvisso uttryckas i termer av jämlikhet. Det finns nämligen författare som formulerat demokratins särdrag med att den ger alla sina medborgare samma rättsliga

möjlighet att utöva politiskt inflytande. Men att demokratin skulle innebära att alla individer och kollektiva aktörer skulle ha exakt samma reella makt vid varje givet tillfälle är orealistiskt. Det ligger exempelvis i majoritetsprincipens natur att majoriteten har större makt än minoriteten. Exakt jämlikhet avseende reell makt förutsätter ett helt homogent och statiskt samhälle.

Det ligger nära till hands att sätta idealet om jämlikhet i kontrast till de stora olikheter som uppenbarligen finns i befolkningen när det gäller politiskt deltagande och möjligheter att utnyttja de demokratiska rättigheterna. Men utfallet av en sådan analys är starkt beroende av valet av jämlikhetsbegrepp. Det är inte bara maktbegreppet som är flertydigt utan även begreppet jämlikhet. Eftersom jämlikhet kan hänvisa till såväl individer och grupper som olika egenskaper finns det många olika sätt att uppfatta och mäta jämlikhet. I samhällsteoretisk litteratur finns försök att systematiskt analysera alla dessa uppfattningar om jämlikhet, och därmed också om innebörden av begrepp som politisk rättvisa. När det gäller medborgarnas politiska deltagande är det särskilt viktigt att skilja mellan två huvudvarianter av jämlikhet: jämlikhet avseende fördelning och jämlikhet avseende kumulering.

Jämlikhet avseende fördelning handlar om spridningen av en viss egenskap eller resurs. Fullständig jämlikhet avseende inkomst innebär att alla tjänar lika mycket. Politisk jämlikhet kan definieras som att alla har lika rättigheter, att alla har lika möjligheter att deltaga, att alla är lika aktiva eller att alla har lika makt. I en statistisk undersökning kan jämlikhet avseende fördelning uttryckas genom mått som varians, standardavvikelse och Gini-koefficient.

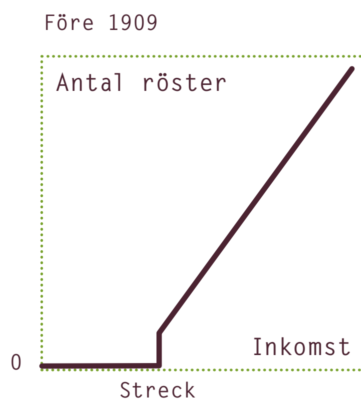
Mätningar av politisk jämlikhet avseende fördelning ger olika resultat beroende på vilken aspekt av politisk delaktighet som beaktas. Den representativa demokratins arbetsfördelning kommer tydligt till synes i mätningar av de politiska uppdragens fördelning. De politiskt förtroendevalda i kommuner, landsting och riksdag utgör bara någon procent av valmanskåren, så i detta avseende är den politiska makten mycket ojämnt fördelad. Det allmänna samhällsengagemang som yttrar sig genom att vara med i någon förening är självfallet mer jämnt fördelad, men det finns uppskattningsvis en halv miljon vuxna svenskar som står helt utanför föreningslivet. Ser man till mer aktiva former av engagemang är fördelningen mycket skev. Ungefär tre fjärdedelar av svenskarna har inget förtroendeuppdrag i någon förening. Organisations-Sverige bärs upp av ett antal få men aktiva eldsjälar.

Jämlikhet kan också handla om sambandet mellan olika egenskaper eller resurser. Ojämlikhet innebär i detta avseende att stora resurser i ett hänseende hänger samman med stora resurser också i ett annat. Ojämlikhet avseende kumulering kan därför uttryckas med Matteusevangeliets ord: »Var och en som har, han skall få, och det i överflöd, men den som inte har, från honom skall tas också det han har.» Omvänt betyder fullständig jämlikhet avseende kumulering att det inte finns något samband mellan olika slags resurser. I statistiska sammanhang mäts detta slags ojämlikhet genom sambandsberäkningar, exempelvis korrelationer och klusteranalys.

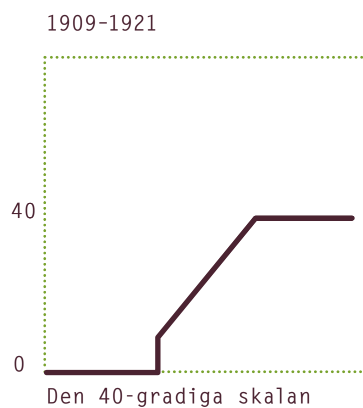
Före införandet av allmän och lika rösträtt fanns ett system som innebar ett tydligt exempel på ojämlikhet avseende kumulering. Rösträttsreglerna innebar att pengar gav makt. Personer med inkomster under en viss gräns saknade kommunal rösträtt. Över denna gräns stod antalet röster i proportion till inkomst och fast-

Den kommunala rösträttens demokratisering

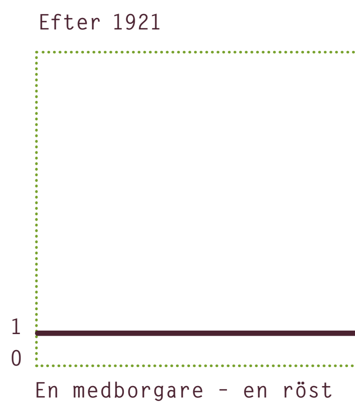
Före 1909



1909–1921



Efter 1921



Källa: Olof Petersson, Anders Westholm och Göran Blomberg (1989). Medborgarnas makt. Maktutredningen. Carlssons, Stockholm, figur 1.2

ighetsinnehav. Med den partiella rösträttsreformen 1907–1909 mildrades kumuleringseffekten något. Genom den 40-gradiga skalan maximerades antalet röster till 40 per person. Först 1921 skedde en fullständig demokratisering av rösträtten. Därmed bröts sambandet mellan pengar och makt, åtminstone vad gäller rösträtt. Den politiska jämlikhetens princip hade segrat och innebar att varje medborgare fick en röst, oberoende av ekonomisk ställning. Samtidigt bröts också sambandet mellan kön och makt genom införandet av kvinnlig rösträtt.

Att de formella reglerna ändrades innebar emellertid inte att också de reella förhållandena utjämnades. Rika och resursstarka personer är alltjämt mer benägna att utnyttja sina rättigheter och det finns därför en form av politisk ojämlikhet som är socialt bestämd. Det finns också en kumulering av olika slag av politisk delaktighet. De som är aktiva i ett avseende tenderar ibland att engagera sig också på andra sätt. De föreningsaktiva är i allmänhet socialt väletablerade personer med ett politiskt engagemang som ligger över genomsnittet.

Deltagandets orsaker

Eftersom engagemang och aktivitet skiljer sig så pass mycket mellan olika individer och grupper uppstår omedelbart frågan vad variationerna beror på. Litteratur och debatt innehåller många olika bud om hur skillnader i politiskt deltagande kan förklaras. Den enda punkt där det råder samstämmighet är att det inte finns någon enkel förklaring. Den för demokratin så avgörande frågan om varför en del medborgare är mer delaktiga än andra har utmanat många samhällsvetenskapliga forskare. De vanligaste förklaringarna kan sammanfattas under tre rubriker: sociologiska, ekonomiska och humanistiska förklaringssätt.

Särdragen i olika förklaringssätt kan, för det första, hänsyfta på de faktiska företeelser som bildar orsak (ontologiska aspekter). Sociologiska betingelser har att göra med människans sociala omgivning och de mentala föreställningar som ligger bakom en individs beteende. Ekonomiska förklaringar kan exempelvis vara en individs inkomst och förmögenhet eller det omgivande samhällets näringsstruktur och ekonomiska utvecklingsnivå. Humanistiska förklaringar uppmärksammar människan som reflekterande och samhällsbyggande varelse. Indelningen i olika förklaringstyper kan, för det andra, utgå från de skillnader i betraktelsesätt och perspektiv som yttrar sig i olika slags begrepp, teorier och metoder (epistemologiska aspekter).

Sociologiska förklaringar

Det sociologiska perspektivet avslöjar huruvida skillnader i fråga om bakgrund och levnadsvillkor slår igenom i det politiska deltagandet. Eftersom det brukar vara de politiskt allra mest aktiva och talföra som anger tonen i det offentliga livet finns här en möjlig källa till politisk ojämlikhet. I den mån som vissa samhällsgrupper utestängs, eller upplever sig som utestängda, från politiken riskerar förtroendet för det demokratiska systemet att undergrävas.

Under perioden efter den allmänna rösträttens genomförande var valdeltagandet genomsnittligt lågt bland kvinnor, landsbygdens befolkning och lågutbildade. I takt med att valdeltagandet ökade, så tenderade dessa skillnader att minska. Med ett valdeltagande kring 80 procent, ibland uppåt 90 procent, är det matematiskt omöjligt att stora grupper avstår från att rösta. Vad gäller just röstning som politisk deltagandeform har den politiska jämlikheten således successivt ökat. Det utesluter nu inte att det i vissa befolkningsgrupper kan finnas lågt valdeltagande. I Sverige, liksom i åtskilliga andra länder med liknande samhällsstruktur, är valdeltagandet bland yngre arbetslösa i storstädernas förorter särskilt lågt. Vid riksdagsvalet 2006 fanns några valdistrikt där färre än hälften av de röstberättigade deltog i valet.

Statsvetarna Jan Teorell, Paul Sum och Mette Tobiasen har på grundval av den europeiska medborgarundersökningen kartlagt hur skillnader i deltagande påverkar den politiska jämlikheten. Det allmänna mönstret ser ungefär likadant ut i alla länder. De politiskt mest aktiva är välutbildade, medelålders män i de större städerna. Omvänt är deltagandet jämförelsevis lågt bland äldre lågutbildade kvinnor på landsbygden. Den allra viktigaste förklaringsfaktorn är utbildning.

Bakom denna allmänna bild döljs vissa skillnader mellan olika former av deltagande. Särskilt skillnaderna mellan män och kvinnor ser olika ut beroende på typen av politiskt engagemang. Numera finns få, om ens några, olikheter när det gäller röstning. Könsskillnaderna är dock större när det gäller mer aktivt engagemang i partipolitiskt arbete. I Sverige, såväl som i andra länder, är det alltjämt fler män än kvinnor som har förtroendeuppdrag. I fråga om engagemang via aktionsgrupper och manifestationer ser könsskillnaderna annorlunda ut. Här är det särskilt unga kvinnor som är aktiva.

Forskargruppen undersökte också om de politiskt aktiva har andra åsikter än de politiskt lågmälda har. Genom intervjuundersökningar kan man jämföra de aktivas och de passivas politiska uppfattningar. Totalt sett finns i flertalet länder en viss överrepresentation av vänsteråsikter bland de politiskt allra mest aktiva. Men skillnaderna är överlag relativt små och det politiska deltagandets sociala skevhet tycks numera endast i marginell utsträckning påverka opinionsbildningen.

Ekonomiska förklaringar

Åtskilliga försök att tillämpa ekonomiska förklaringsmodeller på politiskt deltagande har utmynnat i slutsatsen att det är irrationellt för den enskilde individen att över huvud taget engagera sig. I en massdemokrati med miljontals väljare är sannolikheten ytterst liten att en enskild röst kan avgöra valet. Eftersom det alltid är förknippat med en viss kostnad, bland annat i form av tidsåtgång, vore det mest rationellt att själv avstå från att rösta och låta andra sköta politiken. Denna slutsats är en variant på det generella fripassagerarproblemet. Det faktum att många medborgare trots allt utnyttjar sin rösträtt framstår i detta perspektiv som förbryllande och har gett upphov till beteckningen deltagandeparadoxen.

Ekonomisk teori har kommit att ägna fripassagerarproblemet och demokratins deltagandeparadox stor uppmärksamhet och det finns numera en omfattande litteratur i ämnet. Frågan är om det var fel på väljarna eller de ekonomiska modellerna.

Röstningskalkylen

$$R = P \times B - C + D$$

R (reward): värdet av att rösta
P (probability): sannolikheten att ens röst påverkar valutgången
B (benefit): nytta av valutgången
C (cost): kostnad förknippad med valhandlingen
D (duty): nytta förknippad med valhandlingen

Källa: William H. Riker och Peter C. Ordeshook (1973). An Introduction to Positive Political Theory. Prentice Hall, Englewood Cliffs, kapitel 3.

Den förhärskande meningen i dag är att de ursprungliga modellerna var alltför primitiva och att teorierna kan göras mer sofistikerade. Viktiga bidrag till denna ekonomiskt inriktade demokratiforskning har bland annat lämnats av Anthony Downs, Mancur Olson, William Riker och Peter Ordeshook. En medborgares beslut att använda sin rösträtt och delta i ett val kan ses som resultatet av en röstningskalkyl.

Enligt röstningskalkylens modell väger en rationell väljare samman flera hänsyn. Det personliga värdet av att gå och rösta stiger, om man har en viss sannolikhet att påverka valet och att valutgången bedöms innebära fördelar för en själv. Denna förväntade nytta av valutslaget, som i allmänhet får bedömas som ytterst liten för den enskilde väljaren, ska vägas mot kostnader i form av de ansträngningar som krävs för att exempelvis informera sig och ta sig till vallokalen. Om kalkylen skulle stanna här, torde kostnaderna överstiga den förväntade nyttan. Men modellen innehåller också en del som fångar det personliga värdet av valhandlingen i sig. Det kan exempelvis röra sig om tillfredsställelsen att uppfylla en medborgarplikt, känslan av att bidra till demokratin, tacksamhet gentemot de generationer som kämpade för den allmänna rösträtten och välbehaget i att manifestera sina politiska övertygelser.

En forskningsmässig fördel med de ekonomiska modellerna är att de ofta är tydligt uttryckta, många gånger i precis matematisk form. Ibland har de visserligen byggt på starkt förenklade antaganden om mänskliga bevekelsegrunder, men det ekonomiska perspektivet på den demokratiska processen har många gånger lett till den intressanta slutsatsen att medborgarnas engagemang sällan enkelt låter sig förklaras av snävt egoistiska intressen.

Humanistiska förklaringar

Denna korta översikt över kunskapsläget när det gäller förklaringar till politiskt deltagande visar att flera faktorer utanför politiken är av betydelse. Social bakgrund spelar uppenbarligen en roll, liksom ekonomiska omständigheter. Men det står också klart att en viktig del av förklaringen till politiskt deltagande också står att finna inom politiken själv. Människors sätt att reflektera över sin egen roll som medborgare och utformningen av politikens institutioner bidrar till att förklara det politiska deltagandets omfattning och karaktär.

Personlig autonomi betingas av föreställningar, normer och attityder. Sådana mentala förutsättningar för politisk delaktighet består exempelvis av självförtroende, kunskaper, känsla av delaktighet och bilden av andra medborgares inställning till politisk aktivitet. En variant av individuell politisk förklaring utgörs också av deltagardemokraternas ofta framförda hypotes att politiskt engagemang bildar en dynamisk, självförstärkande process. En tolkning med motsatt förtecken är att sådana processer också kan ha en negativ riktning, eftersom en känsla av vanmakt kan bli självförstärkande.

Institutionella politiska förklaringar fäster uppmärksamheten på samspelet mellan medborgaren och det demokratiska systemets utformning. Vissa slags institutioner inbjuder och uppmuntrar till deltagande, medan andra ger negativa incitament som innebär att det politiska systemet framstår som slutet och svårt att påverka.

Inom politisk teori finns en riktning som sätter fokus på medborgaren som medlem i en politisk samfällighet (*civic republicanism*). Inspirerade av Aristoteles har detta perspektiv utvecklats av sentida författare som Hannah Arendt och Martha Nussbaum. Här finns också en anknytning till kantianska idéer om demokrati som en förening av individuell och kollektiv autonomi, till tanken på det mänskliga förnuftet som sin egen lagstiftare. Förklaringen till politisk delaktighet står här att finna i människans inre. Till skillnad från sociologiska och ekonomiska teoriers hänvisning till yttre faktorer (piskor respektive morötter) söker detta politiska perspektiv förklaringar i inre faktorer som samvete, dygder och ansvarstagande. Denna tankeriktning har framför allt utvecklats på det teoretiska och idéhistoriska planet. Det återstår ännu att utveckla teorin till hypoteser som låter sig prövas och som kan förklara skillnader i politiskt deltagande.

Deltagandets betydelse

Medborgarnas deltagande i den demokratiska processen kan således ha olika förklaringar, vara mer eller mindre omfattande och ta sig många skilda uttrycksformer. Frågan är nu om deltagandet spelar någon roll. För att kunna kartlägga betydelsen av medborgarnas delaktighet måste man dels skilja mellan direkta och indirekta effekter, dels beakta att en politisk handling både kan ha instrumentell och expressiv innebörd. En politisk handling kan både ha ett bestämt ändamål, exempelvis att påverka ett politiskt beslut, men också ha ett värde i sig, som att inför sig själv och andra uttrycka en uppfattning.

Eftersom betydelsen av politiska händelseförlopp betingas av olika slags villkor och omständigheter, är det givetvis vanskligt att entydigt fastslå vilken inverkan som just medborgarnas deltagande har haft. En forskningsinriktning baseras på intervjuundersökningar som mäter hur medborgarna själva uppfattar betydelsen av politiskt deltagande. Det rör sig här om de tillfrågades subjektiva intryck, men sådana uppgifter har också sitt intresse, eftersom föreställningar om makt ofta är av betydelse för utövande av makt. Ett annat slags forskning går ut på att genom studier av politiska beslutsprocesser försöka bedöma betydelsen av medborgarnas opinionsbildning och påverkansförsök.

Medborgarmakt

»Det finns olika uppfattningar om hur man på ett effektivt sätt kan påverka beslut i samhället.» Denna mening inledde en intervjufråga som ingått i några studier, däribland den medborgarundersökning som redovisades av Demokratirådet 1998. De tillfrågade fick en lista över olika sätt som brukar användas och ombads bedöma deras effektivitet. Att rösta i valen brukade tidigare betraktas som det mest effektiva alternativet. Med tiden har röstning passerats av en annan påverkansmetod, nämligen att arbeta för att få uppmärksamhet i press, radio och television. Mediernas betydelse för att sätta dagordningen och bilda opinion har blivit ett centralt element i den moderna demokratin. En annan påverkanskanal som bedöms vara effektiv är att ta personlig kontakt med folk som har något att säga till om. Däremot har det blivit färre som anser att arbete i politiska partier och fackliga organisationer utgör ett effektivt sätt att påverka.

Undersökningar av medborgardeltagandets betydelse för det politiska beslutsfattandet har främst inriktats på olika slag av organiserat politiskt handlande. De har då gällt att särskilja hur exempelvis politiska partier, intresseorganisationer och sociala rörelser kunnat påverka politiska beslut i form av lagstiftning och budgetprioriteringar. Flertalet av de mer systematiska undersökningar som genomförts gäller amerikanska förhållanden, men det finns numera också ett antal studier av politiska beslutsprocesser i andra länder.

Politiska organisationer erbjuder medborgare en indirekt väg att påverka beslutsfattandet genom kollektivt handlande. Effekten av sådant engagemang betingas av flera olika faktorer, däribland organisationens karaktär och tillgång till resurser såsom medlemsstöd, finansiering och medieuppmärksamhet. Makt och inflytande i demokratins beslutsprocesser diskuteras närmare på annan plats i denna bok (kapitel 7). Medborgarnas möjligheter betingas i särskilt hög grad av de demokratiska institutionernas utformning. Man kan skilja mellan två huvudvarianter av folkstyrelsens praktiska utformning, direkt demokrati och representativ demokrati, vilka blir ämnet för de nästföljande två kapitlen.

Dokumentation

Medborgarskap

Olof Petersson, Anders Westholm och Göran Blomberg (1989). *Medborgarnas makt*. Maktutredningen. Carlssons, Stockholm

Gabriel A. Almond och Sidney Verba (1963). *The Civic Culture*. Little, Brown and Company, Boston.

T. H. Marshall (1964). »Citizen and social class», i *Class, Citizenship, and Social Development*. University of Chicago Press, Chicago.

Sverker Gustavsson (1984). »Medborgarskapets innehåll», Kungl. Vetenskapssamhällets i Uppsala årsbok, 25, 95–108. Även i *Konsten att hävda en uppfattning. En vänbok till Sverker Gustavsson*, Santérus, Stockholm 2007.

Robert A. Dahl (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracies. Autonomy vs. Control*. Yale University Press, New Haven.

Robert A. Dahl & Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford.
Ann-Sofie Ohlander (2005). *Kvinnors arbete*. Pocketbiblioteket. SNS Förlag, Stockholm.
Carole Pateman (1988). »The patriarchal welfare state», i Amy Gutmann, red. *Democracy and the Welfare State*. Princeton University Press, Princeton.
Carole Pateman (1988). *The Sexual Contract*. Stanford University Press, Stanford.
Anne Phillips (1991). *Engendering Democracy*. Pennsylvania State University Press, University Park.
Maud Eduards m.fl. (1983). *Kön, makt, medborgarskap. Kvinnan i politiskt tänkande från Platon till Engels*. Liber, Stockholm.
Elina Haavio-Mannila m.fl. (1983). *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk*. Nordiska ministerrrådet, Oslo.
Dominique Schnapper (1994). *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Gallimard, Paris.
Helle Kanger (1984). *Human Rights in the U.N. Declaration*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 97. Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
Jörgen Hermansson (1999). »Om att tämja folkmakten», i *Maktdelning*, Demokratiutredningens forskarvolym 1, SOU 1999:76.

Att vara medborgare

Fritz W. Scharpf (1975). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Scriptor Verlag, Kronberg.
Leif Lewin (1970). *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson, red. (2003). *Demokratins mekanismer*. Liber, Malmö.
Carole Pateman (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
Joseph A. Schumpeter (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. George Allen & Unwin, London.
Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld och William N. PcPhee (1954). *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. University of Chicago Press, Chicago.
Jon Elster, red. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm (1998). *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport 1998. SNS Förlag, Stockholm.
Jan van Deth, José Ramón Montero och Anders Westholm, red. (2007). *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis*. Routledge, London.
Bas Denters, Oscar Gabriel och Mariano Torcal (2007). »Norms of good citizenship», i van Deth, Montero och Westholm, red.
Pippa Norris, red. (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press, New York.
Susan Mendus (1989). *Toleration and the Limits of Liberalism*. Macmillan, London.
Susan Mendus, red. (1988). *Justifying Toleration. Conceptual and Historical Perspectives*. Cambridge University Press, Cambridge.
Samuel A. Stouffer (1955). *Communism, Conformity, and Civil Liberties. A Cross-section of the Nation Speaks its Mind*. John Wiley, New York.
José Manuel Leite Viegas (2007). »Political and social tolerance», i van Deth, Montero och Westholm, red.
Theodor W. Adorno (1950). *The Authoritarian Personality*. Harper, New York.
John Dewey (1999). *Demokrati och utbildning*. Daidalos, Göteborg.
Anthony Downs (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row, New York.

Jane Mansbridge (1995). »Does participation make better citizens?», *The Good Society*, 5, 1– 7.
Stephen L. Elin och Karol Edward Soltan, red. (1999). *Citizen Competence and Democratic Institutions.* Pennsylvania State University Press, University Park.
Berndt Hagtvet, red. (1981). *Den vanskelige ulydigheten*. Pax, Oslo.
Åsne Berre Pedersen och Jørgen Johansen (1998). *Den nødvendige ulydigheten*. FMK. Oslo.
Niels Hebert och Kerstin Jacobsson (1999). *Olydiga medborgare? Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister.* Demokratiutredningen, SOU 1999:101.
Erich Fromm (1943). *Flykten från friheten*. Natur och Kultur, Stockholm.

Deltagandets omfattning

Lester W. Milbrath (1965). *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?* Rand McNally, Chicago.
Sidney Verba och Norman H. Nie (1972). *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. Harper & Row, New York.
Sidney Verba, Norman H. Nie och Jae-On Kim (1978). *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*. Cambridge University Press, Cambridge.
Ung i demokratin (2001). Rapport 210, Skolverket.
Aaron Antonovsky (1991). *Hälsans mysterium*. Natur och Kultur, Stockholm.
Monica Eriksson och Bengt Lindström (2005). »Validity of Antonovsky's sense of coherence scale: a systematic review», *Journal of Epidemiology and Community Health*, 59, 460–466.
Albert O. Hirschman (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Harvard University Press, Cambridge. Svensk översättning: *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter.* Rabén & Sjögren, Stockholm 1972.
Henrik Bang och Eva Sørensen (1997). *Fra græsrødder til hverdagsmagere. Et studie i politisk identitet på Indre Nørrebro.* Demokratiprojektet, Köpenhamns universitet.
Jørgen Goul Andersen och Sigfried Roßteutscher (2007). »Small-scale democracy: citizen power in the domain of everyday life», i van Deth, Montero och Westholm, red.
Jan Teorell, Mariano Torcal och José Ramón Montero (2007). »Political participation: mapping the terrain», i van Deth, Montero och Westholm, red.
Jessica Persson (2003). *Politiska resurser och aktiviteter 1992–2001.* Levnadsförhållanden, rapport 102. Statistiska centralbyrån, Stockholm.
Douglas Rae (1981). *Equalities*. Harvard University Press, Cambridge.

Deltagandets orsaker

Jan Teorell, Paul Sum och Mette Tobiasen (2007). »Participation and political equality: an assessment of large-scale democracy», i van Deth, Montero och Westholm, red.
William H. Riker och Peter C. Ordeshook (1973). *An Introduction to Positive Political Theory*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
Hannah Arendt (1958). *The Human Condition*. University of Chicago Press, Chicago. Svensk översättning: *Människans villkor: vita activa*, Röda bokförlaget, Göteborg 1988.
Martha C. Nussbaum (1997). *Cultivating Humanity. A Classical Defense of Reform in Liberal Education*. Harvard University Press, Cambridge.

Deltagandets betydelse

Paul Burstein och April Linton (2002). »The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: some recent evidence and theoretical concerns», *Social Forces*, 81, 380–408.
Olof Petersson, Anders Westholm och Göran Blomberg (1989). *Medborgarnas makt*. Maktutredningen. Carlssons, Stockholm

5

Direkt demokrati

kapitel

Direkt demokrati

Uppdelningen mellan direkt och representativ demokrati framställs emellanåt som principiellt avgörande, som en skarp gräns mellan demokrati av två skilda slag. I den demokratiteoretiska debatten, med dess stundtals långt drivna renodlingar, framställs konkurrensdemokraternas representativa styrelseformer som en motbild till deltagardemokraters och samtalsdemokraters plädering för direkt demokrati. I praktiken är skillnaden inte fullt så avgörande. Demokratiska samhällen kan mycket väl kombinera direkt demokrati och representativ demokrati. Frågan är om folket själv fattar besluten eller om de överlämnar sin makt till ett antal förtroendevalda. En annan fråga gäller om representanterna utses genom lottdragning eller val.

5

Även om det inte rör sig om en principiell artskillnad så kan det ändå finnas betydande gradskillnader när det gäller balansen mellan direkt och representativ demokrati. I flertalet av dagens demokratiskt styrda stater är representativa styrelseformer helt dominerande, vilket innebär att medborgarnas makt att påverka det politiska beslutsfattandet främst ligger i möjligheten att vid regelbundet återkommande val utse en folkrepresentation. Den svenska regeringsformen anger uttryckligen att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt statsskick och att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Förarbetena till dagens svenska grundlag visar tydligt att den representativa demokratin ges ett närmast självklart försteg framför direkt demokrati: »Det representativa systemet är nödvändigt i fråga om handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter. De valda representanterna svarar politiskt för följderna av de beslut de fattar. De handlar offentligt, och deras handlande kan granskas. Sambandet mellan olika beslut kan upprätthållas. Härtill kommer att en medverkan i besluten från alla medborgares sida inte är möjlig i alla de frågor där beslut skall fattas» (SOU 1972:15, s. 76).

Dessa argument till förmån för representativ demokrati är samtidigt en förteckning över de vanligaste invändningarna mot direkt demokrati. Den direkta demokratin anses inte uppfylla kraven på granskning och ansvarsutkrävande. Stormötesdemokrati skulle dessutom kunna leda till beslut som är inbördes motstridande. Slutligen, och inte minst, brukar direkt demokrati avfärdas med det praktiska argumentet att det är omöjligt att samla stora människomassor för att diskutera och fatta beslut. Men trots dessa motargument lever den direkta demokratin vidare, både som idé och, på sina håll och i vissa sammanhang, som praktisk beslutsmetod.

Självstyrelse

Med självstyrelse avses i detta sammanhang att en grupp individer kollektivt bestämmer över gemensamma angelägenheter. Självstyrelse aktualiserar åtminstone fyra överväganden. Ett problem gäller vilka individer som ska anses tillhöra gruppen (demosproblemet). Det andra problemet gäller initieringsfasen, det vill säga vem som lägger fram förslag och sätter dagordningen. Ett tredje problem gäller formerna för överläggningar och debatt. För det fjärde krävs det någon slags metod för att fatta beslut.

Medborgarförsamlingar

Idén om att självstyrelse innebär att fria medborgare samlas till överläggning och beslut går tillbaka till den atenska demokratin. Den danske antikforskaren Mogens Herman Hansen har lagt ner stor möda på att ur olika sorters källmaterial försöka rekonstruera hur systemet faktiskt fungerade. Med reservationen att kvinnor och slavar var uteslutna fanns ändå bland de fria männen en utvecklad form av självstyrelse. Hansens slutsats är att de grekiska erfarenheterna tydligt pekar ut den direkta demokratins fem grundpelare.

Direkt demokrati vilar, för det första, på antagandet att medborgare i allmänhet är intelligenta människor som är i stånd att fatta rationella beslut om egna och andras levnadsbetingelser. I Aten togs alla större politiska beslut genom omröstning, dels i den folkförsamling där alla män hade yttrande- och rösträtt, dels i de domstolar och kollegier som bestod av några hundra personer som valts ut genom lottdragning.

Det atenska exemplet visar, för det andra, att människor inte alltid sätter egenintresset framför allmänintresset. Tvärtom hände det att majoriteten av stadens fattiga invånare röstade ner förslag från demagoger som försökte locka dem att döma rika personer och konfiskera deras egendom.

Den tredje erfarenheten är att de flesta människor skaffar sig tillräcklig information för att kunna ta ställning till samfällighetens viktigaste frågor. Den atenska demokratin tillämpade en långtgående öppenhet. Allt offentliggjordes, antingen skriftligt eller muntligt. Folkförsamlingen blev också det forum där nyheter fördes till folkets kännedom.

Antikens Aten kan, för det fjärde, tas som belägg för att människor hellre vill fatta besluten själva än att överlåta dem till andra. Atenarna verkar ha satt värde på de komplicerade demokratiska procedurerna och kan ha tillmätt lottdragningarna, debatterna och omröstningarna ett visst underhållningsvärde. Aristoteles fångade denna anda genom att konstatera att politisk verksamhet inte bara har syftet att åstadkomma vissa mål, utan också är en viktig del av människans liv som samhällsvarelse.

En femte grundpelare är att en rationell beslutsprocess kan överlåtas till amatörer under förutsättning att man skiljer mellan å ena sidan fackkunskaper, där man

måste rådfråga experter, och å andra sidan omdömesförmåga och allmänt sunt förnuft som förutsättning för att fatta välgrundade beslut. I Aten var inte varje person aktiv och vältalig, tvärtom förväntades de flesta vara passiva och endast ta ställning till förslag som de mer insatta och aktiva lade fram.

Mogens Hermann Hansen tillägger att man inte får glömma att omröstningar i folkförsamlingen bara var en del av den atenska demokratin. Det fanns också andra viktiga sidor av systemet. Lagstiftningspaneler, ämbetsmän och domare valdes genom lottdragning. Ämbetsperioderna gjordes korta och kombinerades med förbud mot omval för att säkerställa rotation. Fattiga medborgare fick betalt för att de skulle kunna göra bruk av sina demokratiska rättigheter. Initiativ skildes från beslut, vilket innebar att detaljförslagen utarbetades av ett slags halvprofessionella politiker, medan det slutliga avgörandet låg hos hela medborgarkollektivet. Slutligen förekom ett system med förhandsomröstning (*procheirotonia*) för att utröna om alla redan från början var överens eller om någon deltagare krävde diskussion innan man gick till beslut.

Schweizisk församlingsdemokrati

De schweiziska medborgarförsamlingarna har en historia som sträcker sig tillbaka till tidig medeltid. Efter hand kom åtta av landets kantoner att styras av sådana landsförsamlingar, *Landsgemeinden*. De hade en utformning som i flera avseenden skiljer sig från en modern demokratiuppfattning. Kvinnor hade ingen plats i landsförsamlingen utan rätten att delta var förbehållen männen. Maktdelning var också ett främmande begrepp och medborgarförsamlingarna förenade lagstiftande, verkställande och dömande uppgifter. Under 1800-talet stod landsbygdens gamla folkmöten i direkt konflikt med de nya idéerna om representativ demokrati. Städernas liberaler betraktade medborgarförsamlingarna som ett uttryck för konservativa bönders motstånd mot skattehöjningar och expanderande statsmakt.

Under åren har antalet medborgarförsamlingar successivt minskat. I slutet av 1990-talet avskaffade tre kantoner den gamla formen av direkt demokrati till förmån för representativa organ. Med införandet av kvinnlig rösträtt vidgades kretsen av närvaroberättigade och problemet att samla ett stort antal människor anfördes som en praktisk svårighet. Dessutom fanns ett antal mer principiellt hållna argument, bland annat att öppna omröstningar strider mot principen om hemliga val. Medborgarförsamlingar finns fortfarande kvar i en kanton (Glarus) och en halvkanton (Appenzell Innerrhoden). Därutöver finns ett antal medborgarförsamlingar på lokal nivå.

Högsta beslutande organ i Glarus är *Landsgemeinde*, som består av kantonens alla röstberättigade. Dessutom finns ett parlament, *Landesrat*, vars ledamöter väljs genom proportionella val vart fjärde år och som sammanträder ett par gånger i månaden. Parlamentet har i uppgift att förbereda de förslag som läggs fram för medborgarförsamlingen och har bara begränsade beslutsbefogenheter. Den verkställande makten utövas av en regering, *Regierungsrat*, vars fem ledamöter leder kantonens förvaltningsmyndigheter. De viktigaste besluten fattas alltså av folket direkt, de mindre viktiga av representativa organ. Man erinrar sig Tacitus ord om

germanerna: »I mindre viktiga frågor råder hövdingarna, i större frågor alla» (*De minoribus principes consultant, de majoribus omnes*).

Medborgarförsamlingen i Glarus sammanträder den första söndagen i maj, vid otjänlig väderlek någon söndag senare samma månad. Mötet börjar klockan halv tio på förmiddagen och pågår några timmar. På mötesdagen är kollektivtrafiken gratis och extratåg sätts in till kantonens huvudort. Mötesdagen är också en festdag med gatumarknad, musikkår, processioner och klockringning. På ett stort torg finns för dagen uppsatta bänkar och ståplatsläktare. Endast invånare med giltigt röstkort släpps in. Utanför avspärrningen finns plats för åskådare. Antalet som deltar i mötet brukar uppgå till cirka 6 000, vilket motsvarar en fjärdedel av totala antalet röstberättigade i kantonen.

De röstberättigade har i förväg fått ett underlag med de förslag som är uppsatta på dagordningen. Inga nya förslag kan läggas fram vid mötet. Dokumentet, som också finns tillgängligt på nätet, är på drygt hundra sidor, främst bestående av förslag till lagtexter. Mötet brukar inledas med val till höga ämbeten i kantonen, däribland vissa domartjänster. De föreslagna kandidaterna brukar väljas utan debatt. Därnäst följer den politiskt centrala frågan om kantonens finansiering, eftersom det är medborgarförsamlingen som fastställer skattekvoten. Vid mötet 2008 blev det debatt om skattenivån, men majoriteten röstade till slut för regeringens förslag. Det är också mötet som tar ställning till projekt av större ekonomisk betydelse. En betydande del av dagordningen upptas också av lagförslag som tillkommit på initiativ från schweizisk riksnivå. Till följd av landets federala struktur krävs kantonernas samtycke för lagstiftning inom många områden, exempelvis utbildning, hälso- och sjukvård, polisväsende och beskattning.

En del av förslagen som läggs fram för medborgarförsamlingen har tillkommit på initiativ från olika medborgargrupper. Vid mötet 2007 bestämde Glarus, som den första av landets kantoner, att sänka rösträttsåldern till 16 år (åldern för att vara valbar till politiska förtroendeuppdrag förblev dock 18 år). Förslaget var kontroversiellt och *Landesrat* rekommenderade avslag. Med knapp majoritet röstade mötet dock för att sänka åldersgränsen. En annan omstridd fråga har gällt kantonens indelning i kommuner. Mot de etablerade politikernas inrådan valde mötet 2006 att stödja ett enskilt förslag om en genomgripande kommunsammanslagning. Efter det överraskande beslutet tog en grupp medborgare initiativ till en namninsamling för att inkalla ett extra möte med medborgarförsamlingen. Detta extramöte beslöt emellertid att stå fast vid beslutet om kommunreform.

Medborgarförsamlingen fattar beslut genom handuppräckning. Någon votering för att fastställa det exakta antalet ja- och nejröster genomförs inte. Oftast är utslaget så klart att mötesordföranden själv kan fastställa beslutet. Vid jämna lägen inkallas ett antal rösträknare som från sina utsiktspunkter gör en överslagsberäkning av majoritetsläget. Det händer att deltagarna får sträcka upp sina röstkort flera gånger innan det går att fastställa vilket förslag som har fått flest röster.

Församlingsdemokratins villkor

I dagens samhälle, där representativ demokrati blivit den helt dominerande styrelseformen, brukar direktdemokrati ofta avfärdas med argumentet att stormöten inte skulle fungera. Men de schweiziska erfarenheterna, tillsammans med antika och medeltida exempel på självstyrande städer, visar att direktdemokrati genom medborgarförsamlingar är en praktiskt möjlig och fullt användbar modell för politisk styrelse. En fungerande församlingsdemokrati bygger emellertid på ett antal praktiska förutsättningar.

Begränsad storlek. Fysiska begränsningar sätter en övre gräns för antalet medborgare som kan mötas samtidigt på en plats. De atenska folkförsamlingarna samlade åtminstone 6 000 personer. Ungefär lika många brukar delta när invånarna i en schweizisk kanton möts för sin årliga sammankomst. Det går inte att ange någon exakt övre gräns för vad som är praktiskt genomförbart, eftersom högtalare och andra tekniska hjälpmedel kan förskjuta gränsen uppåt. Men möten med medborgarförsamlingar på uppemot 10 000 personer torde vara fullt möjliga att genomföra.

Kompletterande beslutsformer. I de samhällen som styrts direkt av medborgarna själva har stormöten inte varit den enda beslutsformen. Såväl Aten som Schweiz visar att församlingsdemokrati kompletteras av valda organ, genom vilka ett mindre antal medborgare får i uppgift att avgöra vissa bestämda frågor. I antiken användes lottning och i Schweiz utses dessa förtroendevalda genom allmänna val. Folket, samlat till allmänt möte, behåller därmed makten över de övergripande besluten, men delegerar ansvaret för löpande ärenden.

Konstitutionell styrelse. Församlingsdemokrati är ingen spontan ordning utan kräver minst lika mycket författningspolitisk ingenjörskonst som styrelse genom representation. Den antika stadsstaten styrdes genom ett invecklat samspel mellan olika slags lagstiftande och dömande organ, med olika sammansättning och beslutsformer. Grunderna för en schweizisk *Landsgemeinde* anges genom ett antal paragrafer i kantonens författning.

Kvarstående deltagandeproblem. Ett införande av stormötesbeslut löser inte demokratins deltagandeproblem. Vissa medborgare ställer alltid upp, andra är mer passiva och ytterligare några rent ovilliga att gå på möte. När invånarna i schweiziska Glarus samlas till årligt möte är denna majsöndag också en dag av fest och ceremonier. Församlingsdemokratin bärs upp av en förening av plikt och stimulans. Också i Aten användes både lock och pock. Efter hand infördes ekonomisk ersättning till dem som ställde upp. Men en del medborgare fick ändå mer eller mindre handgripligt fösas från gatorna till samlingsplatsen. Antikens stadsstat uppfann också olika metoder för att förhindra korruption. Tidsbegränsade mandat och cirkulerande ämbeten fördelade bördorna och reducerade risken för att individer använde offentliga uppdrag till privat nytta.

Från sockenstämma till kommunfullmäktige

Direktdemokratiska metoder förekom under lång tid i svensk lokal självstyrelse, men avskaffades undan för undan och försvann helt 1952. Städernas borgerskap hade sedan medeltiden mötts inom ramen för råd, äldste och magistrat. År 1862 blev representativt styrelsesätt, med stadsfullmäktige som högsta beslutande organ, obligatoriskt i städer med mer än 3 000 invånare. På landsbygden hade sockenstämman, under prästens ledning, varit beslutsorgan för kyrkliga angelägenheter och fick så småningom även hand om skola och fattigvård. Med kommunallagarna 1862 inrättades två skilda organ, kyrkostämma för kyrkliga frågor och kommunalstämma för borgerliga ärenden. Landsbygdskommuner och mindre städer fick då möjlighet att frivilligt ersätta den direktdemokratiska modellens kommunalstämma och allmän rådstuga med representativa institutioner i form av stadsfullmäktige och kommunalfullmäktige. År 1918 blev kommunalfullmäktige obligatoriskt i kommuner med mer än 1 500 invånare och 1938 utsträcktes obligatoriet till kommuner med över 700 invånare. Fullmäktigetvånget kom på motsvarande sätt att beröra allt fler städer. I samband med sammanslagningen till större kommunala enheter 1952 försvann de sista resterna av lokal direktdemokrati och kommunfullmäktige blev högsta beslutsorgan i alla kommuner.

Att i efterhand försöka rekonstruera maktrelationer och demokratisk kvalitet i de äldre självstyrelseformerna är förknippat med betydande metodproblem. Lokalhistorisk forskning har dock bidragit till något klarare konturer och de gamla stämmoprotokollen görs nu tillgängliga i digital form. Historiker som Eva Österberg, Harald Gustafsson, Peter Aronsson och Erik Wångmar har publicerat undersökningar grundade på omfattande källstudier.

Sockenstämmor och kommunalstämmor förefaller allmänt ha varit ett viktigt inslag i den lokala politiska kulturen. Efter hand infördes lagbestämmelser om att stämman måste sammanträda minst två, senare tre gånger om året, men i praktiken hölls stämma oftare, i allmänhet varje eller varannan månad. I den tidens sockenstämmor var vård och skötsel av kyrkans byggnader en återkommande fråga. Under 1800-talet blev fattigvård, skola, sockenmagasin, brandskydd och skottpengar ofta förekommande ärenden. Stämman hade också en viktig uppgift för beskattningen genom att fastställa mantalslängder och markegångstaxor. I takt med kommunernas växande uppgiftsbörda kom stämmorna också att i ökad utsträckning välja personer till olika uppdrag. Kommunalnämnden fick en allt viktigare roll som verkställande organ och stämman kunde också välja att överlåta vissa uppgifter på en fullmäktigeförsamling.

Eftersom stämmoprotokollen sällan innehåller närvaroförteckningar är det vanskligt att dra några säkra slutsatser om deltagandefrekvensen. Mötena dominerades i allmänhet av de besuttna. I stämmorna deltog framför allt representanter för socknens gods, andra ståndspersoner och de rikaste bönderna. Det finns även belägg för att mindre bemedlade invånare såsom arbetskarlar, fattiga änkor och avskedade soldater kom till stämman, även om de sällan begärde ordet. Åtskilliga av invånarna kan ha varit närvarande, men endast en mindre krets av välbeställda kan räknas som egentliga deltagare.

Protokollen bär spår av att stämman ibland var ett forum för att lösa lokala konflikter, men det är påtagligt att mötena vägleddes av en strävan efter samförstånd. Det förekom inte sällan att man hellre uppsköt ett kontroversiellt beslut än att gå till omröstning och majoritetsbeslut. Röstning förekom oftast i samband med val av personer till olika förtroendeuppdrag.

Vid omröstning var det länge jordinnehavet som avgjorde röststyrkan. Röstvikten bestämdes av antalet mantal, som årligen fastställdes på grundval av jordegendomens storlek. Med kommunalreformen 1862 ersattes denna beräkningsgrund med ett system bestående av fyrkar. Fyrktalet bestämdes med ledning av inkomst och fast egendom och låg till grund för såväl beskattning som rösträtt. I en kommun med en stor jordägare kunde en omröstning därför avgöras av en enda person. Den graderade rösträtten avskaffades slutgiltigt 1921.

Den direkta demokratin inom ramen för sockenstämmor och kommunalstämmor tog sig delvis olika former beroende på kommuntyp och tidsperiod. I äldre tider och i små landsbygdskommuner var konfliktnivån lägre och kulturen dominerades i allmänhet av en strävan efter enhällighet. I takt med att det gamla agrarsamhället trängdes undan av industrialisering och modernisering förändrades också självstyrelsen. Konflikterna blev fler och beslutsfattandet blev mer formaliserat och regelstyrt.

Under åren mellan 1921 och 1952 hade Sverige alltså i ett antal små kommuner ett system som förenade direkt demokrati med allmän och lika rösträtt. Ärenden kunde väckas både av ordföranden och av varje röstberättigad. En ny fråga fick inte avgöras förrän vid en senare stämma, efter vederbörlig beredning och kungörelse. Röstning som gällde val av personer avgjordes med slutna sedlar. Annan omröstning skedde öppet, om inte någon begärt sluten omröstning. Utgången bestämdes i de flesta fall genom enkelt flertal, men i vissa ekonomiskt tunga frågor krävdes två tredjedels majoritet. I ärenden som gällde i mantal satt jord fick inga andra deltaga än de som innehade sådan jord. Kommunalstämman leddes av en ordförande, som måste ha uppnått 25 års ålder. Den som valts till ordförande kunde bara avsäga sig uppdraget på vissa i lag angivna grunder. Förtroendeuppdraget som kommunalordförande kunde, har det sagts, uppfattas både som en hederspost och som ett straff.

Den kommunala självstyrelsen kom i allra högsta grad att påverkas av den expanderande statsmakten. Begreppet kommunal självstyrelse har egentligen två delar: handlingsutrymme och medborgarstyrelse. För att man ska kunna tala om självstyrelse måste en kommun ha en viss frihet att själv bestämma över lokala angelägenheter utan statlig inblandning. Kommunal medborgarstyrelse handlar om lokal demokrati, om kommuninvånarnas makt över de kommunala besluten.

Bilden av förhållandet mellan staten, kommunerna och medborgarna har ibland styrts av ensidiga tolkningar. Kommunerna har betraktats antingen som en bonderomantisk självstyrelseidyll eller som statens styrningsinstrument. Nutida forskning betonar snarare en växelverkan mellan de lokala självstyrelseorganen och den centrala statsmakten.

Det står ändå klart att det senaste århundradets förändringar i den lokala självstyrelsens former snarare styrts uppifrån än nerifrån. Det är staten som genom riksdagsbeslut, lagändringar och omorganisationer gjort att dagens kommuner i

flera grundläggande avseenden skiljer sig från sockenstämmornas styrelseformer. Särskilt avgörande var de indelningsreformer som under slutet av 1940-talet och de nästföljande årtiondena ledde till att de cirka 2 500 småkommunerna stegvis slogs samman till färre än 300 stora kommunala enheter.

Riktlinjerna för den kommunala omstöpningen formulerades i en statlig utredning 1945. Den största olägenheten med de små kommunerna var den svaga ekonomiska bärkraften, menade utredningen (SOU 1945:38, s. 105). Vägledande för de förestående kommunsammanslagningarna var kravet på en rationell organisation, i betydelsen att den kunde fylla sitt ändamål på mest effektivt sätt för minsta kostnad. När nu allt fler uppgifter lades över på kommunerna var det inte ändamålsenligt med många små enheter. För den statliga administrationen var det av betydelse att splittringen i ett stort antal kommuner vållade merarbete. En sammanslagning kunde visserligen ha nackdelar, exempelvis att de nybildade kommunerna skulle omfatta större arealer. Men dessa svårigheter kunde bemästras. Utredningen pekade särskilt på den kommunikationstekniska utvecklingen: »Cyklar, motorfordon och telefoner» skulle minska avstånden (s. 115).

Utredningen påpekade också att kommuner med få invånare haft problem med tillgången på lämpliga förtroendemän och erforderlig sakkunskap för de kommunala förvaltningsorganen. Man hade räknat ut att antalet förtroendeuppdrag i en liten kommun kunde motsvara mellan 10 och 15 procent av hela befolkningen, vilket motsvarade ungefär dubbla procentsatsen (mellan 20 och 30 procent) i ålderskategorin mellan 25 och 69 år. För att komma ifråga för ett kommunalt uppdrag borde man, enligt utredarna, kunna kräva »vissa blygsamma krav om såväl allmän duglighet som intresse och läggning» för verksamheten (s. 110).

Den kommunala självstyrelsens allra största förtjänster ansågs ligga på det politiska området, som ett medel för medborgerlig fostran. Det gemensamma sysslandet med allmänna angelägenheter i mer eller mindre direkt ansvarig ställning ger medborgarna ökad förståelse för allmänna och enskilda behov och intressen. Självstyrelsen ger folket i dess helhet ett mera moget politiskt omdöme. Men i praktiken var det bara ett litet fåtal kommunalt intresserade som samlades till stämmorna och tillfälliga opinioner kunde avgöra besluten. Utredningen ansåg i stället att den representativa demokratins fullmäktigebeslut gav ett mera tillförlitligt uttryck för kommunmajoritetens vilja. Fullmäktiges valda politiker bedömdes ha större möjligheter än den tillfälliga stämmobesökaren att kunna sätta sig in i de kommunala angelägenheterna. Utredningen drog slutsatsen att den representativa demokratin skulle vara mer ägnad att skapa ansvarskänsla hos medborgaren. Regeringen och riksdagen följde rekommendationerna och satte därmed punkt för det direktdemokratiska kapitlet i den lokala självstyrelsens historia i Sverige.

Lottdragning

Flera av de kända fallen av direktdemokratiska styrelseformer har byggt på en kombination av medborgarförsamling och lottdragning. Systemet med ett allmänt möte där alla berättigade personer deltar har kombinerats med någon form av slumpmässig urvalsmekanism. Antikens Aten och medeltidens Venedig är exempel på

samhällen som förverkligat en politisk styrelse byggd på mer eller mindre intrikata metoder för att välja ut ett antal företrädare genom lottdragning. Lottdragning har i allmänhet varit förenad med en rotationsprincip. De personer som väljs ut med slumpens hjälp behåller sitt uppdrag endast under en förutbestämd och relativt kort tid, varefter de ersätts av en ny grupp. Den direkta demokratin förverkligas genom en metod som försöker förena två motstridande krav, dels att vissa beslut måste överlåtas till en mer begränsad krets, dels att så många som möjligt ska dela ansvaret för de gemensamma angelägenheterna.

Åtskilliga av demokratins filosofer har betraktat lottdragning som en mer genuin form av folkstyrelse än den i dag dominerande urvalsmekanismen genom val. Aristoteles menade att det anses »demokratiskt att ämbetsmännen utses genom lottdragning men oligarkiskt att de väljs» (*Politiken*, bok IV, 9, 1294b). »Röstning genom lottdragning är utmärkande för demokratins natur, röstning genom val för aristokratins», fastslog Montesquieu (*Om lagarnas anda*, bok 2, kapitel 2). I dag brukar demokratins teoretiker formulera sig annorlunda. Det är snarast den representativa demokratins valmetod som tas som den självklara utgångspunkten, medan lottens slumpmässighet betraktas med skepsis. Det enda område där slumpen alltjämt används som demokratisk urvalsteknik gäller rättskipning i länder med jurysystem. Den franske statsvetaren Bernard Manin har beskrivit hur principen om lottdragning under 1600- och 1700-talen föll i glömska och försvann som metod för att välja ut politikens beslutsfattare.

De äldre formerna av demokrati genom lottdragning hade utvecklats inom ramen för lokala samfälligheter som grekiska stadsstater och italienska städer. Principen om representation genom val växte i stället fram genom en successiv demokratisering av staten. Den moderna statens framväxt var nära knuten till den starka kungamaktens expansion. Den avgörande stridsfrågan gällde statsmaktens legitimitet, vem som kunde göra berättigade anspråk att härska. Det organ som främst utmanade kungamakten var parlamentet, som härledde sitt ursprung ur medeltidens herredagar och ständerförsamlingar. Monarkins arvsprincip kom att stå i motsats till folksuveränitetens valprincip. I denna avgörande maktkamp mellan kungamakt och folkmakt, mellan arv och val, hamnade idén om lottdragning helt i skymundan.

Ändå lever lottens urvalsprincip kvar inom ramen för jurysystemet. En jury brukar bestå av tolv företrädare för allmänheten, som har att uttala sig om bevisning och skuld i en rättegång. Ordet jury betyder ungefär edsvurna personer och är besläktat med latinets *jourare* (svära). I England har juryn medeltida rötter och med kolonisterna fördes denna modell för rättskipning över till Förenta Staterna. I Frankrike infördes jury i samband med den franska revolutionen 1789 och i flera av de länder som hamnade under franskt inflytande används modellen än i dag, även om det ibland endast gäller vissa typer av rättegångar. Det finns en del nationella olikheter när det gäller urvalsmetoder och beslutsbefogenheter, men flertalet jurysystem har grundläggande likheter, däribland det slumpmässiga urvalet. I Sverige förekommer jury i samband med tryckfrihetsrättegångar, men varken juryn eller den nämnd som står för lekmannainslaget i andra slags rättegångar utses genom lottning. Svenska nämndemän väljs av kommuner och landsting, i regel på partipolitisk grund.

I England lottas juryn fram ur ett register över befolkningen i det område där domstolen är belägen. Frankrike utgår från röstlängden över de personer som är berättigade att delta i de allmänna valen. I USA används olika slags befolkningsregister, vanligen körkortsregister och röstlängder över registrerade väljare. Metoden med ett helt slumpmässigt förfarande har i USA bara använts i några årtionden. Dessförinnan bestod juryn i praktiken av ortens ledande män. Ett antal uppmärksammade rättsfall i de segregerade sydstaterna, där juryn enbart bestått av vita män, ledde till att systemet ändrades.

Det amerikanska systemet ger försvarsadvokater och åklagare vissa möjligheter att sortera bort personer som de anser inte är tillräckligt opartiska. Själva urvalsprocessen har därmed blivit möjlig att påverka och därmed riskerar juryns representativitet att gå förlorad. Alla länder med jurysystem som bygger på lottning medger att en person som lottats ut kan avböja uppdraget, men bara under särskilda omständigheter. I Frankrike har man rätt att tacka nej om man är över 70 år, har flyttat från orten eller har särskilt tunga skäl, såsom en svårare sjukdom.

Juryns uppgift är att följa rättegången och efteråt uttala sig om skuld och ibland också om påföljd. Det amerikanska systemet omfattar också en särskild form av åtalsjury, *grand jury*, som tar ställning till åklagarens yrkande att väcka åtal. Juryn överlägger i enrum och jurymedlemmarna har tystnadsplikt. Juryn förväntas inom sig diskutera öppet och förutsättningslöst och på grundval av kända fakta och allmänt omdöme nå fram till ett gemensamt ställningstagande. I USA tillämpas ofta enhällighet som beslutsregel, vilket innebär att en enda person kan ha vetomakt vid omröstningen. I en fransk jury sker omröstningen med slutna sedlar och fällande utslag kräver kvalificerat flertal, vanligen åtta av tolv röster.

Bland dagens demokratier finns det således ett antal länder som använder lottdragning för att få fram de personer som har makt att tillämpa lagarna. Däremot finns det ingen modern demokrati som låter slumpen styra urvalet av dem som stiftar lagarna. Den representativa demokratins valmetod är numera helt förhärskande när det gäller att utse politikens makthavare.

Lottning kan också användas vid beslutsfattande. I Sverige tillämpas lottning vid lika röstetal i riksdagens omröstningar och val. Eftersom 1973 års val ledde till att de båda blocken fick vardera 175 röster, kom flera beslut under de följande åren att avgöras genom lottdragning. Denna mandatperiod kom att bli känd som lotteririksdagens tid.

En forskare som Jon Elster har vägt lottdragningens fördelar och nackdelar som beslutsmetod och kommit fram till att den kan vara berättigad i vissa sammanhang. Ett exempel kunde vara uppslitande vårdnadskonflikter, där delad vårdnad inte står till buds och där modern och fadern båda är lika goda alternativ. Att då singla slant kan vara den långsiktigt mest hållbara metoden. Jon Elster utvecklar argumentationen i en bok med en titel som inspirerats av kung Salomos visa domslut.

Folkomröstningar

Folkomröstning innebär att folket har rätt att genom särskild omröstning tillkännage sin mening i en viss fråga. Att dra några generella slutsatser om folkomröstningars demokratiska betydelse är emellertid vanskligt, eftersom det finns så många olika slag av folkomröstningar.

Man brukar skilja mellan beslutande (*decisiva*) och rådgivande (*konsultativa*) folkomröstningar beroende på om resultatet av omröstningen är bindande eller ej. I en del fall är folkomröstningar *obligatoriska*, i andra fall medger författningen eller grundlagspraxis att det kan hållas frivilliga (*fakultativa*) omröstningar. För folkomröstningar som tillkommer antingen genom att författningen kräver det eller genom att parlamentet beslutat att höra folket används ofta termen *referendum*; initiativet kommer här »uppifrån». Förslaget kan också komma »nerifrån», när ett visst antal medborgare kräver en folkomröstning om en fråga. Då används benämningen *folkinitiativ*.

Som ett inslag i den demokratiska beslutsprocessen har folkomröstningar störst betydelse i Schweiz. Redan under medeltiden förekom det att de styrande underställde folket olika förslag. Folkomröstningar blev ett fast etablerat inslag i schweiziskt politiskt liv under 1800-talet. Schweiziska folkomröstningar är i allmänhet beslutande. Det schweiziska folkomröstningsinstitutet har flera gånger byggts ut, ofta efter folkomröstning, för att omfatta allt fler situationer. Schweiz har därför flera olika slag av folkomröstningar.

Det bör tilläggas att folkomröstningar också använts av diktatorer, såsom Napoleon och Hitler, för att legitimera maktinnehavet. En sådan styrd form av omröstning, vars syfte är att demonstrera massans anslutning till sin ledare, brukar kallas *plebiscit*.

Folkets makt över grundlagen

Ett lands grundlag anger hur staten ska styras och hur den offentliga makten kan användas. Eftersom folksuveränitetsprincipen innebär att all offentlig makt utgår från folket, ligger det nära till hands att lägga den yttersta makten, makten över grundlagen, i folkets händer. I ett antal demokratier fordras därför folkomröstning för att kunna ändra grundlagen. Flertalet av de obligatoriska folkomröstningarna gäller just grundlagsfrågor.

Schweiz är ett exempel på ett land med obligatoriskt grundlagsreferendum. Ändringar i landets författning måste accepteras dels av minst hälften av de röstande, dels av minst hälften av landets kantoner. Eftersom befogenhetsfördelningen mellan kantonerna och den federala nivån regleras i författningen blir det ofta aktuellt med grundlagsändringar, i genomsnitt någon gång om året. De flesta förslag att ändra grundlagen brukar accepteras av både folket och kantonerna.

I Schweiz har också folket möjlighet att väcka förslag om att ändra grundlagen. Ett sådant folkinitiativ kräver att hundratusen väljare stöder förslag om att hålla folkomröstning. Förslaget går först till regeringen och parlamentet, som antingen

Folkomröstningar i Schweiz

Schweiz: tre olika slags folkomröstningar på nationell nivå.

Obligatoriska folkomröstningar (obligatorisches Referendum). För att ett beslut om ändring av grundlagen ska träda i kraft krävs sedan 1848 att beslutet stöds av både en majoritet av väljarna och en majoritet av kantonerna. Numera gäller kravet på obligatorisk folkomröstning också för mer betydande överlåtelse av makt till vissa internationella organisationer.

Fakultativa folkomröstningar (fakultatives Referendum). Sedan 1874 måste ett beslut om vanlig lag föras ut till beslutande folkomröstning om kravet på omröstning stöds av 50 000 personer (30 000 före 1977). Numera kan fakultativa folkomröstningar också aktualiseras vid ingåendet av vissa typer av internationella fördrag.

Folkinitiativ (Volksinitiative). År 1848 infördes möjligheten för ett visst antal medborgare (50 000, 100 000 sedan 1977) att kräva folkomröstning om en totalrevision av grundlagen. Sedan 1891 kan folkinitiativ också avse partiella grundlagsändringar. Förslaget om grundlagsändring går igenom om det stöds av en majoritet av väljarna och en majoritet av kantonerna.

Det schweiziska folkomröstningsinstitutet har genom åren rönt stor uppmärksamhet i omvärlden, också bland svenska statsvetare. En klassisk studie i ämnet skrevs av professor Axel Brusewitz som underlag för en offentlig utredning (Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratin: dess förutsättningar, former och funktioner, Folkomröstningskommittén, SOU 1923:10). Hans slutsatser torde ännu vara giltiga:

»Det kan sålunda sägas, att ju längre det schweiziska referenduminstitutet existerat, desto starkare har tilltron till folkets omdömeskraft blivit. Referendum har icke infriat alla de förhoppningar, som från början knötos till detsamma, men det har i stort sett tillfredsställande fyllt sin förnämsta uppgift, att verka såsom det sunda folkförståndets revisionsinstitut, för vars utslag alla villigt böjt sig» (s. 279).

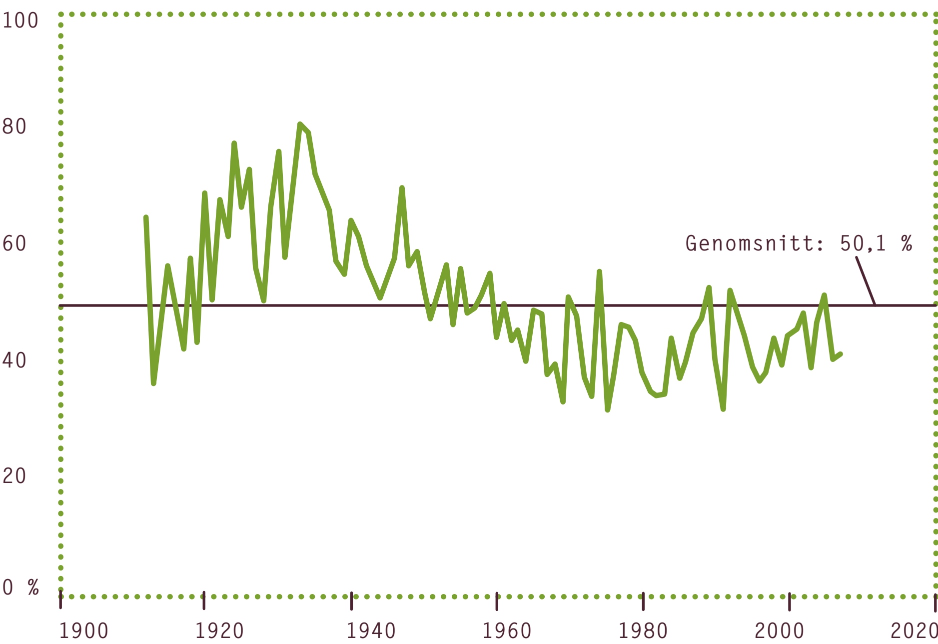
»Om referendum verkar återhållande på det parlamentariska arbetet, så verkar initiativet framåtdrivande. Försummar representationen sina uppgifter, så kan den när som helst bli påmint därom från folkets sida» (s. 320).

Antal folkomröstningar i Schweiz 1848-2008

Typ av folkomröstning	Antal
Obligatoriska folkomröstningar	207
Antagna	153
Förkastade	54
Frivilliga folkomröstningar	162
Antagna	89
Förkastade	73
Folkinitiativ	165
Antagna	15
Förkastade	150
Motförslag till folkinitiativ	15
Antagna	6
Förkastade	9
Totalt	534
Antagna	263
Förkastade	286

Folkinitiativ med motförslag räknas som en enda omröstning. Statistiken sträcker sig fram till och med juni 2008.

Folkomröstningar i Schweiz: valdeltagande



Årsgenomsnitt 1912-2007.
Källa: Bundesamt für Statistik, Eidgenössische Volksabstimmungen, www.bfs.admin.ch

5

Direkt demokrati

tillstyrker eller avstyrker och som också har möjlighet att lägga fram motförslag. Yrkandena föreläggs därefter folket. Det krävs dubbla beslut, av både folket och kantonerna, för att författningen ska ändras. Folkinitiativ om grundlagsändring förekommer relativt ofta, men en del dras tillbaka på ett tidigt stadium och de flesta förslag som går till omröstning brukar förkastas.

Möjligheten att hålla folkomröstningar i grundlagsfrågor har spelat stor roll också i andra länder. I Italien hölls 1993 åtta folkomröstningar om förändringar i det politiska systemet, som då befann sig i djup kris. De italienska väljarna röstade bland annat för att ändra valsättet, att avskaffa ett antal ministerier, att överföra befogenheter till regionerna och att frånta regeringen rätten att utnämna bankchefer. Väljarna uttryckte därmed sitt misstroende mot de etablerade partierna och omröstningsresultaten medförde genomgripande förändringar i italiensk politik.

Danmarks grundlag kan bara ändras efter folkets samtycke. Om folketinget antar ett förslag om att ändra grundlagen, och regeringen stöder saken, ska det först hållas nyval. Om förslaget accepteras i oförändrat skick av det nyvalda folketinget ska det därefter underställas folket, som har att antingen godkänna eller förkasta förslaget. Grundlagen ändras först om en majoritet av dem som deltar i folkomröstningen stöder förslaget och om minst 40 procent av de röstberättigade har deltagit i omröstningen. Denna komplicerade procedur innebär att den danska grundlagen är mycket svår att ändra och sedan den nuvarande grundlagen infördes 1953 har den inte reviderats.

Sverige har också en procedur för att ändra grundlagarna som, under vissa förutsättningar, ger folket den yttersta makten över rikets konstitution. Huvudregeln för att ändra svensk grundlag är att det krävs två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val. Folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag anordnas om yrkandet stöds av minst en tiondel av riksdagen (35 ledamöter) och minst en tredjedel (117 ledamöter) röstar för förslaget. En minoritet av riksdagen kan alltså föra ut en grundlagsändring till folket. Folkomröstningen hålls samtidigt med riksdagsvalet. Vid omröstningen får de röstberättigade ange om de godtar det vilande grundlagsförslaget eller inte. Förslaget är förkastat, om de flesta av dem som deltar i omröstningen röstar mot förslaget och de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. Om förslaget inte förkastas tar den nyvalda riksdagen upp det till slutlig prövning. Omröstningen är alltså negativt beslutande, i den meningen att förslaget automatiskt faller om majoriteten röstar nej. Om flertalet röstar ja så är den nyvalda riksdagen fri att antingen godta eller förkasta förslaget att ändra grundlagen.

Folkets makt över den nationella suveräniteten

Då folkomröstningar används i samband med grundlagsändringar ligger det nära till hands att också ge folket den yttersta makten att ändra andra grundläggande förutsättningar för ett lands styrelsesätt. Det kan gälla förändringar i rikets territoriella gränser eller överlåtelse av befogenheter till internationella organisationer som EU. Folkomröstningar kan alltså användas som metod för att ge folket ett direkt inflytande över frågor som berör den nationella suveräniteten.

Medborgare i olika länder har ibland getts möjlighet att direkt komma till tals när det blivit aktuellt att göra gränsförändringar. I samband med Östtysklands inordning i Förbundsrepubliken Tyskland fanns olika alternativ för hur man skulle dra gränserna mellan de nya delstaterna. Invånarna i de omstridda gränsområdena fick 1990 tillkännage sina uppfattningar i rådgivande folkomröstningar. Även inom andra delar av Östeuropa har befolkningsgrupper fått tillfälle att uttala sig över sin territoriella tillhörighet. Sådana folkomröstningar har hållits bland annat i Slovenien, Kroatien, Litauen, Estland, Lettland, Georgien, Makedonien, Armenien, Ukraina, Bosnien-Hercegovina och Montenegro.

Folkomröstningar har allt oftare kommit att användas då stater beslutat att ingå närmare internationellt samarbete. Ett exempel är utvidgningen av det europeiska samarbetet genom Maastrichtfördraget i början av 1990-talet, då Danmark, Irland och Frankrike höll folkomröstningar om bildandet av Europeiska unionen. Irland röstade ja, i Frankrike blev resultatet en knapp majoritet för förslaget, men i Danmark röstade flertalet nej. Efter det att Danmark beviljats ett antal undantag accepterade danskarna fördraget vid en ny folkomröstning.

I Schweiz röstade en majoritet nej till förslaget att tillsammans med övriga EFTA-länder bilda ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) och Schweiz stannade därför utanför EES. Folkomröstningar om medlemskap i EU hölls 1994 i Österrike, Finland, Sverige och Norge. De norska väljarna röstade nej, i övriga tre länder blev det majoritet för EU-medlemskap. Sedan dess har alla nya medlemsländer först låtit folket ta ställning till frågan om en EU-anslutning.

I vissa länder är folkomröstning obligatorisk för att staten ska kunna överlåta politisk makt till internationella organisationer. Den schweiziska grundlagen kräver folkomröstning för medlemskap i organisationer för kollektiv säkerhet och i överstatliga organisationer. För att Irland ska kunna acceptera en ändring av EU:s fördrag krävs en grundlagsändring, som i sin tur kräver folkomröstning. Därför måste de irländska väljarna godkänna varje nytt EU-fördrag. I omröstningen om EU:s Nicefördrag 2001 röstade en majoritet nej till förslaget. Eftersom alla medlemsländer enhälligt måste godkänna nya fördrag innebar de irländska väljarnas nej att EU:s reformprocess skulle stoppas. Efter det att Irland beviljats undantag med hänsyn till landets neutralitetspolitik utlystes en ny folkomröstning 2002. Nu röstade en majoritet av väljarna ja och fördragsändringen kunde slutligen godkännas.

Under 1990-talet hade det genom folkomröstningar och andra opinionsyttringar blivit tydligt att det i flera medlemsländer fanns en skeptisk inställning gentemot EU. EU:s stats- och regeringschefer initierade därför en process för att reformera unionens rättsliga grund med förhoppning att skapa en mer öppen och lättbegriplig organisation. Ett framtidskonvent fick i uppgift att utarbeta ett alternativ till den rådande ordningen och ett förslag om en ny konstitution för EU sändes ut till medlemsländerna för godkännande. Flera länder godkände förslaget, Spanien och Luxemburg efter folkomröstning, men folkomröstningar i Nederländerna och Frankrike våren 2005 ledde båda till ett nej. Att väljarna i två av unionens gamla medlemsländer underkände förslaget till ett nytt konstitutionellt fördrag försatte EU-projektet i en akut kris. Reformförslaget lades på is och återkom först två år senare i ett omarbetat förslag till fördragsändringar. Efter det att de irländska väl-

jarna röstade nej i en folkomröstning i juni 2008 är det ovisst om och i så fall när förändringarna kan genomföras.

Folkomröstningar har således fått flera påtagliga konsekvenser för EU. Det politiska beslutsfattandet i fundamentala frågor, såsom unionens rättsliga grunder, har direkt påverkats av folkopinionen i medlemsländerna. Medborgarna i de länder som anordnat folkomröstningar har fått tillfälle att närmare sätta sig in i hur EU fungerar. Europeiska unionen är det hittills mest långtgående försöket att tillämpa demokratiska beslutsmetoder inom en internationell organisation.

Folkets makt över den politiska dagordningen

Förslaget till ett nytt fördrag för EU innehåller en princip om deltagandedemokrati. Syftet är att medborgare och representativa sammanslutningar skulle få möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter inom de områden som täcks av unionen. En av bestämmelserna innebär att ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst en miljon medborgare från ett visst minsta antal medlemsstater, ska kunna uppmana kommissionen att lägga fram förslag till ny lagstiftning. EU-medborgare har redan i dag viss petitionsrätt när det gäller Europaparlamentet och EU:s ombudsman.

Möjligheten för medborgargrupper att väcka politiska förslag finns också i flera olika länder, på både nationell och lokal nivå. En särskild form av medborgarinflytande gäller rätten att väcka förslag till folkomröstning. I Sverige finns numera en sådan möjlighet att ta initiativ till kommunala folkomröstningar. Den utredning som kom med förslaget ansåg att »medborgarna kommer att kräva att politiken och politikerna i lokalsamhället blir tydligare och lättare att nå» (SOU 1993:90, s. 16). De politiska partierna bedömdes få ökade svårigheter att pejla lokala önskemål och uppfatta väljarnas åsikter. Lokala folkomröstningar skulle därför kunna bli »ett mycket gott komplement till den indirekta representativa demokratin och framför allt ett sätt att stärka den lokala demokratin» (s. 25).

Redan tidigare hade fullmäktige möjlighet att inför ett beslut inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Från 1994 medger kommunallagen också att minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna får väcka förslag i fullmäktige att hålla folkomröstning. Det är alltså kommun- respektive landstingsfullmäktige som bestämmer om folkomröstningen ska hållas. I de flesta fall har fullmäktige sagt nej till medborgarinitiativen. Folkomröstningen är inte heller beslutande, utan enbart rådgivande. De nuvarande reglerna har kritiserats; bland annat har riksdagen uttalat att medborgarnas möjligheter att få till stånd en folkomröstning borde stärkas. Ett av uppdragen till den pågående Grundlagsutredningen är att se över folkomröstningsinstitutet.

En betydligt starkare form av folkinitiativ innebär att en folkomröstning måste hållas om förslaget stöds av ett visst antal medborgare och att omröstningens resultat är beslutande, inte bara rådgivande. En sådan modell finns, som tidigare nämnts, i Schweiz när det gäller grundlagsändringar. Även om de flesta förslag brukar förkastas så har det hänt flera gånger att landets grundlag ändrats efter med-

borgarinitiativ och folkomröstning. Ett initiativ om hårdare straff mot sexual- och våldsbrottslingar stöddes av en majoritet 2004 och grundlagen innehåller nu en paragraf som tillåter livstidsstraff för dömda brottslingar med stor återfallsrisk. Det var också ett folkinitiativ och en folkomröstning år 2002 som banade väg för att Schweiz slutligen blev medlem i FN.

Den schweiziska formen för folkinitiativ medger att parlamentet utarbetar ett motförslag som också underställs väljarna. Röstsedeln kommer därmed att innehålla flera alternativ. Väljarna får först ange om de stöder folkinitiativets förslag; ett nej innebär att grundlagen behålls i dess nuvarande lydelse. Därefter får man ange om man stöder parlamentets motförslag; ett nej betyder status quo. Eftersom det kan hända att både folkinitiativet och motförslaget får majoritet innehåller valsedeln också en tredje fråga, där man får ange vilket av alternativen man föredrar i händelse av ett dubbelt ja. I Schweiz omfattar rätten till folkinitiativ endast ändringar av grundlag, inte ändringar i vanlig lag. Politiska förslag från olika intressegrupper formuleras därför ofta i form av nya grundlagsparagrafer. Folkinitiativ under senare år har bland annat gällt frågor som djurskydd, genmodifierade livsmedel, ungdomsvård, sjukförsäkring och alternativmedicin.

Det finns länder som tillåter folkinitiativ när det gäller såväl grundlagar som andra lagar. Särskilt stor betydelse spelar denna initiativrätt i ett antal amerikanska delstater. Här finns visserligen även andra typer av folkomröstningar, såsom obligatoriskt och frivilligt grundlagsreferendum, men det är folkinitiativ med beslutande kraft som blivit den starkaste formen för direktdemokrati. Denna ordning innebär att folket själv är lagstiftare.

Redan i de amerikanska kolonierna och den tidiga amerikanska republiken fanns vissa former av folkomröstning, men det stora genombrottet kom under slutet av 1800-talet. Vid den tiden hade det politiska systemet råkat in i en djup kris, framför allt därför att delstaternas lagstiftande församlingar blivit genomkorrumperade. Reformrörelsen försökte på olika sätt att begränsa delstatsförsamlingarnas makt genom att föra över befogenheter till guvernören, domstolarna, konvent och, inte minst, till folket. Eftersom huvudkritiken mot det gamla systemet gick ut på att det inte längre var representativt för väljarna blev den naturliga lösningen att föra tillbaka makten till medborgarna. Schweiz blev en viktig förebild och inspirationskälla. Entusiastiska skrifter om de schweiziska folkomröstningarna fick stor spridning och termerna referendum och folkinitiativ blev snabbt en del av det politiska språket. Efter några årtionden hade runt hälften av delstaterna infört någon form av folkomröstningsinstitut.

Den kaliforniska varianten av folkinitiativ innebär att ett visst minsta antal medborgare kan få till stånd folkomröstning både om vanlig lag och om ändringar i delstatens grundlag. Minimigränsen är fem procent av väljarna när det gäller lag och åtta procent för grundlag; procentbasen utgörs av antalet väljare som deltog i senaste guvernörsval. Mellan åren 1912 och 2000 ledde 275 initiativ fram till folkomröstning och av dessa blev det ja-majoritet i 96 fall. Det innebär att de kaliforniska väljarna i genomsnitt kan delta i tre folkomröstningar om året och omkring en tredjedel av förslagen går igenom.

Ett folkinitiativ som fick stor politisk betydelse i Kalifornien var ett förslag att

begränsa skattehöjningarna genom att sätta ett tak för fastighetsskatten (Proposition 13, 1978). Förslaget godtogs av väljarna och skatterevolten fick konsekvenser för både fastighetsmarknaden och den offentliga sektorn. Skolor, bibliotek och andra offentliga inrättningar råkade ut för kraftigt minskade anslag. Skattetaket är ännu i kraft och aktualiserar frågan om för hur lång tid som ett folkomröstningsresultat gäller. Det illustrerar också ett politiskt legitimitetsproblem i system med dubbel lagstiftningsmakt. Frågan är om, och i så fall under vilka villkor, som ett representativt organ kan modifiera en lag som tillkommit genom folkinitiativ och folkomröstning.

Den ökande betydelsen av folkinitiativ, särskilt i några amerikanska delstater, har lett till att allt större intressen står på spel. Inflytelserika och resursstarka särintressen försöker gagna sin sak genom att främja för dem fördelaktiga initiativ och påverka opinionsbildningen. Särskilt kontroversiellt är det utbredda bruket att betala personer för att samla in det antal underskrifter som behövs för att ett initiativ ska bli föremål för folkomröstning. Denna professionalisering av medborgaraktiviteterna har lett till anklagelser mot att gräsrötterna håller på att ersättas av konstgräs (*astroturfing*). Försök att förbjuda avlönade namninsamlare har stoppats av Högsta domstolen (*Meyer v. Grant* 1988), som menade att sådana restriktioner står i strid med yttrandefriheten. Inte desto mindre finns numera vissa inskränkningar, sålunda är det exempelvis förbjudet i några delstater att betala namninsamlare per underskrift, däremot accepteras timlön.

En del av dessa erfarenheter är speciella för det amerikanska politiska systemet men de ger också vissa allmänna lärdomar. Ju större plats direktdemokratiska metoder får i det demokratiska systemet, desto mindre sannolikt är det att de kan behålla sin karaktär av frivilligt medborgarengagemang och desto mer kommer direktdemokratin att likna den representativa demokratin när det gäller funktionssätt och problem.

Folkets makt att säga nej till lagar

Folkinitiativ kan alltså användas som ett instrument för att ge folket makt att föra upp frågor på den politiska dagordningen. Folkinitiativ kan också ge folket möjlighet att stoppa lagförslag. I en representativ demokrati ligger lagstiftningsmakten normalt hos parlamentet, men i system med inslag av maktdelning kan parlamentets makt begränsas genom olika slags arrangemang. Folkomröstningar är ett sätt att ge folket en sådan vetomakt.

Den schweiziska formen av fakultativt referendum innebär att ett visst minsta antal medborgare kan begära att en av parlamentet beslutad lag förs ut till folket för slutligt avgörande. Enligt de nuvarande reglerna krävs det minst 50 000 namnunderskrifter för att en folkomröstning ska komma till stånd. Om majoriteten av väljarna röstar nej så faller förslaget. Dessa bestämmelser avser förbundsnivån; motsvarande regler gäller också för lagstiftning inom kantonerna.

Metoden med fakultativt referendum introducerades i Schweiz på 1830-talet och framstod då som en kompromiss. En del förespråkade den gamla direktdemokratiska formen av församlingsdemokrati, andra argumenterade för den moderna for-

men av representativ demokrati. Lösningen blev att beslut om lagar ska fattas av parlamentet, men att folket har vetomakt genom folkomröstning.

Också andra länder har senare infört detta slags förening av representativ och direkt demokrati. Argumentet för att inskränka parlamentets suveränitet brukar ofta vara skyddet av minoriteters intressen. I Schweiz är det en medborgargrupp som kan väcka initiativ till folkomröstning om ett lagförslag, i andra länder tillkommer rätten en minoritet av parlamentets ledamöter. Den svenska grundlagens möjlighet till negativt beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor är ett uttryck för denna tanke. Motsvarande regler beträffande allmän lagstiftning finns exempelvis i Danmark. När folketinget har fattat beslut om en lag, kan en tredjedel av ledamöterna begära en folkomröstning om förslaget. Undantag görs för vissa typer av lagstiftning, som budget och skatter. Lagförslaget faller om flertalet av dem som deltar i folkomröstningen, dock minst 30 procent av alla röstberättigade, röstar nej. Möjligheten har använts vid ett tillfälle, 1963, då de danska väljarna röstade nej till fyra olika lagförslag som gällde äganderätt och markanvändning.

Folket som sina representanters rådgivare

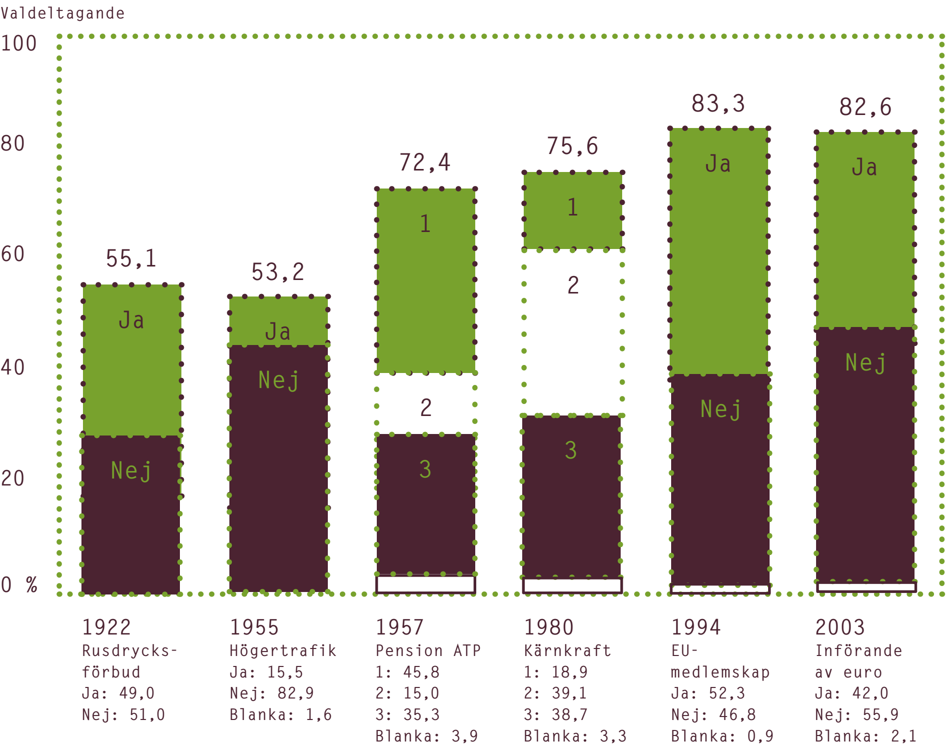
Sverige har haft sex landsomfattande folkomröstningar. De har alla haft karaktären av fakultativt, konsultativt referendum, det vill säga en jämförelsevis svag form av medborgarinflytande. Det är riksdagen som beslutar att höra folket och utslaget är endast rådgivande.

Folkomröstningen 1922 slöt med en knapp seger för motståndarna mot spritförbudet. Trots kvinnorörelsens protester beslöts att kvinnornas och männens röster skulle räknas separat. Tanken var att en kvinnomajoritet inte skulle få tvinga igenom ett förbud mot männens vilja. För att man vid den efterföljande sammanräkningen rent praktiskt skulle kunna sortera valsedlarna efter kön hade valkuvertens baksida försetts med ett hål, som gjorde det möjligt för valförrättarna att med stämplar med »M» respektive »K» könsmärka röstsedlarna. Det visade sig att 58,5 procent av kvinnorna röstat för ett förbud, jämfört med 40,9 procent bland männen. Kvinnornas valdeltagande var emellertid något lägre, varför det totalt sett blev en liten övervikt för nej-sidan. Något förbud mot försäljning av rusdrycker kom aldrig att införas i Sverige.

Det skulle dröja ända till 1955 innan det var dags för nästa folkomröstning. Frågan gällde om vänstertrafik skulle ersättas av högertrafik. Valdeltagandet blev relativt lågt och en stor majoritet av dem som deltog i omröstningen valde alternativet att behålla vänstertrafiken. Att folkomröstningen endast var rådgivande blev tydligt några år senare, då riksdagen gick emot folkomröstningens utslag och beslöt att införa högertrafik.

Folkomröstningen i pensionsfrågan 1957 hade tre alternativ. Förslag 1, som stöddes av socialdemokraterna och LO, innebar lagfäst obligatorisk tilläggspension för alla löntagare. Förslag 2, som lanserades av dåvarande bondeförbundet, gick ut på en frivillig komplettering av folkpensionen. De andra borgerliga partierna stod tillsammans med arbetsgivarna bakom förslag 3, som ville överlåta åt arbetsmarknadens parter att frivilligt komma överens om tilläggspension. Resultatet blev svår-

Folkomröstningar i Sverige



Källa: Statistiska centralbyrån, www.scb.se

tolkat eftersom inget av de tre förslagen fick absolut majoritet. Pensionsfrågan kom heller inte att lösas förrän senare, efter regeringskris och nyval.

Även i kärnkraftsomröstningen 1980 fanns tre olika förslag. Linje 1 innebar att ingen ytterligare kärnkraftsutbyggnad skulle förekomma utöver de tolv kärnkraftsreaktorer som då var i drift, var färdiga eller höll på att byggas. Linje 2:s röstsedel var identisk med ettans, men hade dessutom ett antal tilläggskrav på baksidan. Linje 3 föreslog att de sex befintliga reaktorerna skulle avvecklas och inga nya tas i drift. Linje 1 stöddes av moderaterna och näringslivet. Bakom linje 2 stod socialdemokraterna, folkpartiet och LO. Linje 3 fick stöd av centerpartiet, vänsterpartiet och miljörörelsen. Inget av de tre alternativen fick egen majoritet, vilket innebar att alla kunde utropa sig som segrare i åtminstone något avseende.

Gemensamt för dessa fyra omröstningar är att riksdagen överlämnat till folket att avgöra frågor som visat sig svåra att hantera inom det ordinarie parlamentariska systemet. Ett alkoholförbud skulle vara praktiskt ogenomförbart, om riksdagsbeslutet saknade stöd i folkopinionen. Frågan om vänster- eller högertrafik passade, paradoxalt nog, inte in i den svenska inrikespolitikens traditionella vänster-högerschema. Skiljelinjerna i pensionsfrågan och kärnkraftsfrågan sammanföll inte med den partipolitiska blockuppdelningen och hotade att leda till parlamentarisk blockering. Folkomröstningar i Sverige har alltså använts som det representativa systemets säkerhetsventil. De folkvalda ombuden har kallat på folket för att få råd.

Vid folkomröstningarna 1955, 1957 och 1980 fanns det inget tydligt samband mellan folkvilja och riksdagsbeslut. I trafikfrågan gick riksdagen rakt emot folket och omröstningarna om pensioner och kärnkraft förvirrades av att det fanns tre olika alternativ. De två folkomröstningar som sedan dess hållits har dock varit av en helt annan karaktär. Folket har vid två tillfällen tagit ställning till Europafrågor och utslaget i dessa folkomröstningar 1994 och 2003 har, visserligen inte formellt men däremot reellt, varit beslutande. Beslutet att Sverige skulle söka medlemskap i EU togs därmed i praktiken av väljarna. Likaså var det folket som bestämde att Sverige inte skulle införa euron som valuta.

Folkomröstningar och representativ demokrati

Alla dagens demokratier innehåller en blandning av direkt och representativ demokrati, men de har mycket stora variationer i de inbördes proportionerna. Vid ena ytterpolen finns Schweiz, där folkomröstningar utgör en väsentlig del av beslutsprocessen såväl på riksnivå som inom kantonerna. I USA har åtskilliga delstater ett stort inslag av folkomröstningar, men hittills har det inte förekommit någon landsomfattande omröstning. I en del parlamentariska system ligger tyngdpunkten starkt åt det representativa hållet. Doktrinen om parlamentets suveränitet innebär att folkomröstningar har en underordnad plats i brittisk politik. Också Sverige får, av liknande skäl, föras till denna kategori.

Bilden av folkomröstningarnas plats i demokratin håller dock på att förändras. Det är framför allt den europeiska integrationen och frågorna kring den nationella suveräniteten som lett till en förstärkning av folkets direkta medverkan i den politiska beslutsprocessen. Det svenska exemplet är belysande. De två senaste folkomröstningarna visar att det svenska styrelseskicket förändrats i ett viktigt avseende. Utan någon formell grundlagsändring, har Sverige nu i praktiken ett system med beslutande folkomröstningar när det gäller mer väsentliga förändringar av maktfördelningen mellan Sverige och EU.

Medborgarmaktens nya former

Medborgarförsamlingar, roterande uppdrag genom lottdragning och folkomröstningar är tre metoder som låter medborgarna själva formellt fatta politiska beslut. Sett i ett längre historiskt perspektiv har denna typ av direkt demokrati fått minskad betydelse. De allra flesta formella beslut i dagens demokratier fattas i stället av valda politiker inom ramen för representativa institutioner i form av parlament och regering på riksnivå samt fullmäktigeförsamlingar och nämnder inom kommuner och regioner.

Det vore dock förhastat att därav dra slutsatsen att direkt demokrati har spelat ut sin roll. Tvärtom finns det ett stort och ökande antal möjligheter för enskilda och medborgargrupper att komma till tals och påverka mellan valen. Medborgarmakten tar sig delvis nya former. Dessa behöver visserligen inte vara formellt beslutande, men kan under vissa omständigheter ha en stor reell betydelse för beslutsfattande och samhällsförändringar.

En del av dessa nya deltagandeformer kan ses som sentida varianter av direktdemokratins klassiska metoder. Medborgarpaneler bygger på försök att kombinera lottens slumpmässiga urval med den atenska stadsstatens medborgarförsamling. Opinionsmätningar kan fungera som folkomröstningar med hjälp av statistiska befolkningsurval. Kommunikationsteknikens utveckling öppnar dessutom möjligheter att experimentera med olika former av e-demokrati.

Demokratins nya uttrycksformer innebär att medborgare kan bedriva politik med andra medel. Maktutredningens medborgarundersökning och andra liknande studier har dokumenterat att politiskt engagemang via politiska partier och traditionella organisationer visserligen tenderar att försvagas, men att många medborgare finner andra vägar att föra fram sina åsikter, samarbeta med likasinnade och försöka påverka sin egen situation och missförhållanden i samhället.

De pågående förändringarna gäller inte bara metoder och tekniker för att påverka utan berör också det politiska deltagandets syfte och innebörd. Den etablerade formen av demokratisk delaktighet i Sverige har främst varit inriktad på den nationella välfärdsstaten som kollektivt projekt; de politiska partierna artikulerade och mobiliserade jordbrukssamhällets och industrisamhällets intressegrupper. De nya deltagandeformerna är inte begränsade till denna traditionella syn på politiskt engagemang. I dagens samhällsforskning används i stället begrepp som identitetspolitik och livsstilspolitik. En individs samhällsengagemang utgår här från personliga erfarenheter och är ett sätt att uttrycka en egen identitet i ett mer komplext och fragmenterat samhälle.

Politisk konsumtion är ett exempel på hur individer genom medvetna val av produkter och tjänster uttrycker sina uppfattningar och försöker påverka klimat, miljö, arbetsvillkor och missförhållanden i olika länder. Statsvetaren Michele Micheletti har utvecklat begreppet »individualiserat kollektivt handlande» för att karaktärisera deltagandemönster där många individers vardagsaktivism kan få kollektiva effekter utan att behöva följa politikens traditionella organisationsformer.

Det är dessutom vanskligt att dra en skarp gräns mellan å ena sidan den representativa demokratins institutioner och å andra sidan de nya formerna för medborgarengagemang. I många initiativ och aktioner ingår som ett syfte att påverka politiska beslut på lokal, nationell eller internationell nivå. Politiska partier och andra organisationer inom det representativa systemet är numera medvetna om att de inte längre ensamma gör anspråk på att företräda folket. De delar av demokratins traditionella mötesformer som lockar allt färre deltagare ifrågasätts och tiden präglas efter ett sökande efter nya sätt att förverkliga demokratins idé om ett samhälle som styrs av medborgarna själva.

Medborgarpaneler

Går det att förverkliga medborgarförsamlingens modell med engagerade medborgare som möts för att diskutera och avgöra gemensamma angelägenheter inom ramen för dagens stater med miljontals invånare? Många har ställt frågan och den amerikanske statsvetaren James Fishkin anser sig ha funnit svaret. Lösningen är att låta ett urval av befolkningen träffas för att gemensamt diskutera politiska pro-

blem. Under senare år har det i flera länder genomförts sådana medborgarpaneler (Fishkin har lanserat begreppet *deliberative poll* och har själv inregistrerat namnet som varumärke).

Fishkin ställer upp fyra grundkrav för en demokratisk beslutsprocess. Det första kravet är politisk jämlikhet. Medborgarnas preferenser måste ha samma vikt i en process som uppfyller rimliga krav på representativitet. Det andra kravet är samtal. I enlighet med den deliberativa demokratins tanke måste en stor bredd av argument diskuteras noggrant mellan människor i små grupper. Det tredje kravet är deltagande. En betydande del av medborgarna måste vara engagerade i processen. Slutligen måste processen uppfylla kravet på icke-tyranni. Medborgare får inte berövas sina grundläggande intressen och majoriteten får inte utöva tyranni över minoriteten.

Medborgarpanelen skiljer sig från vanliga opinionsmätningar i det att syftet inte är att inregistrera någon färdig opinion. Tvärtom utgår proceduren från att människor kan ompröva ståndpunkter och argument genom diskussioner med sina medmänniskor. Medborgarpanelens syfte är att klarlägga vad allmänheten skulle ha för uppfattning om den fick tillfälle att reflektera och tänka efter.

Det praktiska genomförandet bygger på slumpmässiga urval och, i Fishkins egna praktiska försök, massmedier. Modellen prövades första gången i Storbritannien 1994 och genomfördes i samarbete mellan ett tevebolag och en dagstidning. Först drogs ett representativt urval om ett knappt tusental personer, som tillfrågades om olika politiska sakfrågor. Vid detta tillfälle koncentrerades diskussionen till kriminalpolitik, frågan var om vad som borde göras åt den stigande brottsligheten. Det slutliga urvalet bestod av 150 kvinnor och 150 män, som var villiga att över ett veckoslut resa till inspelningsstudion. De medverkande fick lyssna till politiker och experter och gavs tillfälle att diskutera med varandra i mindre grupper. Deltagarna intervjuades både före och efter övningen och undersökningen visade att de allmänna attityderna till kriminalpolitiken visserligen förblev oförändrade, men att ställningstagandena hade blivit mer nyanserade och komplexa. Efter detta första försök har metoden kommit att prövas i andra sakfrågor och i andra sammanhang. James Fishkin och medarbetare har också föreslagit att det med jämna mellanrum borde hållas en demokratidag, *deliberation day*, där människor över hela landet möts för att diskutera samhällets stora framtidsfrågor.

I ett danskt försök användes metoden med medborgarpanel för att pröva några av samtalsdemokratins hypoteser. Frågan som togs upp för diskussion gällde om Danmark borde införa euron som valuta. Vissa av resultaten gick i förväntad riktning. Deltagarna kunde föra ett kvalificerat samtal kring en komplex fråga och under processens gång ökade både kunskaper och argumentationsförmåga. Däremot infriades inte en del av samtalsdemokratins mer högtflygande utopier om att skapa ett ideellt samförståndsklimat höjt över vardagens larm och särintressen. Vissa deltagare var mer dominerande än andra och såväl egenintressen som aktuella politiska händelser påverkade samtalet.

Tekniken att låta ett urval medborgare träffas för att diskutera en aktuell politisk fråga används numera på lokal nivå, ofta i ärenden som gäller statsbyggnad och planering, och går ofta under namnet medborgarjury, *citizens' jury*. En sådan jury brukar bestå av ett dussintal invånare som förväntas representera ett allmänt

lekmannaintresse. Under någon dags möte får de lyssna på experter, diskutera med varandra och försöka nå fram till ett gemensamt ställningstagande. Dessa grupper har dock ytterst sällan någon egen beslutsmakt eller budget, utan är enbart rådgivande. Vanligen arbetar de i ett slutet rum och kan visserligen bidra med synpunkter i en planeringsprocess, men förblir okända för en större allmänhet.

Också svenska kommuner och landsting har prövat olika slags medborgarpaneler och samrådsgrupper. Utvärderingar har emellertid hittills haft svårt att spåra några mer påtagliga demokratieffekter. I en avhandling fann statsvetaren Tom Nilsson att deltagarförsöken i nuvarande form och omfattning snarast utgör justeringar i marginalen än en reell förändring. Samråden har visserligen lett till ett ökat informationsutbyte, men i huvudsak framtonar bilden av en oförändrad maktstruktur.

En del europeiska politiker, som Ségolène Royal och Gordon Brown, har under senare tid förespråkat en ökad användning av medborgarjury som ett sätt att vitalisera demokratin. Generellt sett torde dock flertalet initiativ bakom de nya deltagandeformerna komma från tjänstemän, experter och forskare. Försöken har ännu så länge haft störst betydelse som planeringsunderlag och som provbänk för demokratiteoretiska experiment. Medborgarpanelernas praktiska betydelse för den demokratiska processen har hittills varit marginell.

Opinionsmätningar

Det är inte bara Tocqueville som rest till Amerika för att söka efter demokratins framtid. Ett halvsekel senare var det engelsmannen James Bryce som på grundval av sina samtal och observationer på den amerikanska kontinenten spådde om demokratins kommande gestaltning. Bryce menade att demokratins hela historia kunde sammanfattas i fyra etapper.

Demokratins första fas byggde på direkt demokrati som i de antika och schweiziska medborgarförsamlingarna. Eftersom denna form av möten endast var praktiskt genomförbar i små samhällen hörde denna modell, enligt Bryce, historien till. I det andra stadiet förverkligades demokratin genom parlament och andra slags representativa organ. De valda politikerna hade relativt fria händer och systemet innebar att de förtroendevalda ofta ansåg sig bättre än folket veta vad folket behöver. Den tredje formen av demokrati bestod av ett slags kombination av de två första modellerna. Besluten fattades visserligen av ett valt parlament, men politikerna tvingades ta stor hänsyn till folkopinionen och fick med täta mellanrum stå till ansvar inför folket. Den sista etappen på demokratins resa utgörs av det helt opinionsstyrda samhället. De politiska besluten följer kontinuerligt folkets åsikter. Med en travestering på den formel som användes för den konstitutionella monarkin (»konungen härskar, men styr inte») ansåg Bryce att demokratins kulmen skulle bli ett samhälle där folket inte bara härskade utan också styrde. Endast praktiska svårigheter och tekniska ofullständigheter stod i vägen för visionens förverkligande.

Det skulle dröja ytterligare ett halvsekel innan statistisk teori, mekaniserad databearbetning och kommersiella intressen gav upphov till opinionsmätningar baserade på representativa befolkningsurval. De första användningarna gällde marknadsundersökningar och publikmätningar, men det dröjde inte länge förrän opinions-

mätningarnas demokratiska potential kom i blickpunkten. Många var optimistiska, några rent av entusiastiska. George Gallup, en av den nya teknikens pionjärer, proklamerade att det nu var möjligt att ta demokratins puls. Efter en resa i USA drog Alva Myrdal slutsatsen att opinionsmätningarna hade bestått sitt mognadsprov. Opinionsmätningarna var en motsvarighet till den allmänna rösträtten. Alla svar vägde lika, de tysta och glömda medborgarna kunde nu ges röst. Opinionsmätningen kunde bli ett precisionsinstrument för en mer fullkomlig politisk apparat, menade Alva Myrdal. Demokratin hade nu fått ett nytt medel för sin effektivisering.

Men det är inte självklart att folkopinionen är samma sak som resultatet från opinionsmätningar. Ett historiskt perspektiv visar hur själva begreppet »allmän opinion» genomgått en fundamental omvandling. I äldre tider skulle det varit främmande att sätta likhetstecken mellan den allmänna opinionen och massan. Man skilde snarast mellan den bildade och upplysta opinionen och stämningsläget hos den okunniga massan. Av flera orsaker kom de två opinionsbegreppen att sammansmälta. Den allmänna rösträttens idé innebar att demokrati blev liktydig med principen om en medborgare, en röst. Den moderna rationaliteten favoriserar också mätning, klassificering och siffermässiga fakta. Opinionsmätningen har uppstått i korsningen mellan folksuveränitetsidén och drömmen om det mätbara samhället.

Opinionsundersökningarna har också blivit föremål för kritik, inte minst från sociologiskt perspektiv. Procentsiffrorna är endast statistiska konstprodukter, artificiella aggregat. I sociologins värld består samhället av grupper; människan är en varelse som socialiseras in i och lever i gemenskap, underkastad normer och levnadsregler. Opinionsmätningarna underförstår emellertid att individerna utgör isolerade atomer som kan sättas samman i mekaniska tabeller. Den franske sociologen Pierre Bourdieu ställde detta argument på sin spets genom att hävda att »den allmänna opinionen finns inte».

Värderingen av opinionsundersökningarnas demokratiska betydelse beror såväl på valet av demokratiteoretiskt perspektiv som på en granskning av mätningarnas användning och potential. Författaren till denna bok har tillsammans med Sören Holmberg försökt att kartlägga och bedöma opinionsmätningarnas roll i demokratin. Vår slutsats blev dubbel. Å ena sidan har opinionsundersökningar en demokratisk potential, eftersom de rätt utförda kan berika samhällsdebatten genom att låta medborgaropinioner komma till tydligt uttryck. Å andra sidan har dagens opinionsundersökningar ett antal brister, inte bara när det gäller bortfall och andra mätfel, utan också när det gäller inriktning och användning. Det är ett faktum att opinionsmätningar ofta köps och utnyttjas som påtryckningsmedel av rika och mäktiga särintressen, som därigenom ytterligare kan stärka sin makt.

Opinionsundersökningar har blivit ett etablerat inslag i nyhetsförmedling och samhällsjournalistik. Eftersom mätningarna kan spela stor roll i påtryckningskampanjer och valrörelser händer det att folkets röst i form av opinionssiffror påverkar samhällsdebatt och beslutsfattande. Förtroendevalda politiker får allt svårare att genomföra impopulära beslut. I detta avseende har utvecklingen gått ännu ett steg i riktning mot det opinionsstyrda samhället.

E-demokrati

Det allmänna påståendet att de kommunikationstekniska förändringarna har betydelse för demokratin är närmast en banalitet, eftersom demokrati till sin natur är ett system för kommunikation. Människor kan inte bilda en självstyrande gemenskap utan språk, symboler och inbördes kommunikation. Ordet kommunikation har sina rötter i latinets *communis* (gemensam).

Däremot är det uppenbart att införandet av en ny typ av teknik kan förändra möjligheterna att kommunicera och därmed få både direkt och indirekt betydelse för maktfördelning och beslutsprocesser. Skrivkonsten, papperstillverkning, tryckpressar, fotografi, telegrafi, telefon, radio, television och datorer är exempel på uppfinningar som lett till genomgripande samhällsförändringar. Den kanadensiske ekonomhistorikern Harold Innis har ägnat sin forskning åt sambandet mellan kommunikation och makt. Innis har framhållit att imperier inte endast byggs upp genom kontroll över det geografiska rummet utan också genom kontroll över tid. Övergången från muntlig till skriftlig kommunikation var en förutsättning för det romerska imperiet. Bruket av papper och boktryckerier lade grunden för nätverket av handelscentra och nationalstatens förvaltningsapparat. Uppkomsten av folkrörelser och politiska partier var nära knuten till den moderna dagstidningens genombrott.

Diskussionen om den teletekniska revolutionens betydelse för demokratin började egentligen redan runt förra sekelskiftet, vid den tid då telegrafi och radiovågor ledde till upptäckten av samtidigheten. Upplevelsen av att på ett ögonblick kunna nå och kommunicera med människor på andra sidan jordklotet förstärktes av nya internationella system för tidsmätning och tidszoner. Genom kristallmottagare och radioapparater kunde sedan olika slags budskap, inte minst politiska, omedelbart nå en masspublik. Med television, satelliter och kablar utsträcktes tekniken också till rörliga bilder. Denna masskommunikationens epok blev också journalistikens guldålder. Den demokratiska kommunikationen kom i allt högre utsträckning att bedrivas på massmediernas villkor.

Parallellt med att nya kommunikationsmöjligheter blivit tillgängliga har det också väckts förhoppningar om att kunna utnyttja den nya tekniken som instrument för direkt demokrati. Begrepp som »teledemokrati» började användas under 1970-talet och sedan dess har forskare och experter konstruerat ett antal modeller för ett mer effektivt fungerande demokratiskt system. Dessa idéer har under åren legat till grund för en lång rad projekt och experiment under rubriker som »it och demokrati» och »e-demokrati». Från demokratisynpunkt har den nya tekniken visat sig ha både starka och svaga sidor.

Fördelarna är uppenbara. Tillgången till information kan i princip göras allmän. Var och en kan fritt söka kunskap oberoende av nationella och kulturella gränser. Likasinnade kan enkelt få kontakt med varandra, bilda nätverk och planera aktioner. Opinionsbildare kan skapa arenor för debatt, fånga upp nya stämningar och pröva nya idéer och program. Ett optimistiskt framtidsperspektiv är att informationstekniken gör det möjligt att förverkliga den demokratiska drömmen att varje medborgare har möjlighet att ta del i samhällets gemensamma angelägenheter.

Medborgarnas delaktighet i informationssamhället skulle därmed kunna skapa helt nya förutsättningar för upplyst förståelse och demokratiskt engagemang.

E-demokratin har också sina begränsningar, åtminstone på kort sikt. Den nya tekniken kan förstärka ojämlikhet och öka kunskapsklyftor mellan högutbildade och lågutbildade, mellan män och kvinnor, mellan unga och gamla och mellan rika och fattiga delar av världen. Kommersiella aktörer och andra särintressen försöker aktivt kontrollera tillgången till information och nyheter. Vissa försök med e-demokrati har också utgått från en begränsad och förenklad demokratiuppfattning. En del modeller utgår från att varje medborgare är utrustad med en fix och färdig uppsättning åsikter; teknikens uppgift blir då bara att aggregera dessa preferenser. Andra projekt är främst begränsade till informationsspridning och saknar koppling till politikens beslutsprocesser och samhällets maktförhållanden.

De mer systematiska undersökningar som gjorts av informationsteknikens betydelse för demokratin har många gånger kommit fram till ganska nedslående resultat. Internet, mobiler och andra kommunikationsmöjligheter har inte haft någon omvälvande betydelse för demokratins funktionssätt. Ännu så länge, måste man dock tillägga. Slutsatserna är ofta försedda med reservationen att de grundas på observationer av de allra första stadierna av en hittills okänd utveckling. Erfarenheterna hittills pekar också på att e-demokrati kan ha stor potentiell betydelse för såväl demokratiseringsprocesser som demokratiska processer i både direkt och representativ form.

De ansträngningar som regimer av kinesisk och kubansk typ lägger ner på att kontrollera medborgarnas tillgång till information via internet är en indikation på nätets demokratiseringspotential. Den nya tekniken gör det allt svårare för auktoritära statsledningar att förhindra att enskilda individer får tag i dokument både från det egna landet och från utlandet. Omvärldens kritiska granskning underlättas också genom internet. Med nätet har medborgarorganisationer också fått ett effektivt redskap att samla och sprida information, bygga upp kontakter och mobilisera motstånd mot regimen.

Inom de gamla demokratierna togs den nya kommunikationstekniken tidigt i bruk av partier, medier, intressegrupper, myndigheter och andra etablerade organisationer och har blivit en integrerad del av den representativa demokratin. Särskilt i amerikanska valrörelser har bloggar och andra internetfenomen snabbt fått stor betydelse, inte endast för att sprida information utan också för att samla in penningbidrag och att organisera frivilliga kampanjarbetare. Även i de parlamentariska systemen spelar internet en ökande roll för de politiska partiernas verksamhet.

Den möjligen största, och säkerligen mest svårbedömda, betydelsen av de nya kommunikationsteknikerna ligger inom den direkta demokratins område. Ännu så länge är det bara en mycket begränsad del av befolkningen som kan räknas som politiskt aktiva via nätet, men andelen ökar. Alltjämt är det också den representativa demokratins institutioner som dragit den största nyttan av de tekniska innovationerna, men det blir samtidigt allt enklare för den enskilde medborgaren att själv medverka som aktiv deltagare i det offentliga rummet.

Samhällsforskarnas prognoser om informationsteknikens framtida betydelse för demokratin har redan hunnit svänga flera gånger. I ett första skede var det de

nya möjligheterna som stod i förgrunden och tongångarna var optimistiska, ibland entusiastiska. Därefter följde en pessimistisk fas under internets barndom, då datorer fortfarande var de högutbildade männens värld. Den nya tekniken verkade då snarast förstärka den politiska ojämlikheten. I takt med att nätet blivit en del av vardagen har bedömningarna också blivit mer nyanserade. Den nya tekniken kan öppna helt nya vägar för medborgarinflytande och kan dessutom återuppväcka och vitalisera gamla former av folkstyrelse, såsom medborgarförsamlingar, sockenstämmor, jurysystem och folkinitiativ. Redan för ett par årtionden sedan konstaterade statsvetaren Christopher Arterton att »teledemokrati» kan erbjuda en bättre demokrati. Men han påpekade också att denna förbättrade demokrati varken är någon helt ny form av demokrati eller någon perfekt form av demokrati.

Demokratins teknik

Diskussionen om de nya kommunikationsteknikernas betydelse för demokratin speglar ett fenomen som är lika gammalt som demokratin själv. Demokrati som styrelseform har alltid varit beroende av praktiska redskap och demokratins förverkligande har därmed formats av den teknik som funnits till hands. Agoramuseet i Aten, som dokumenterar fynden från utgrävningarna av demokratins mötesplatser, innehåller bland annat lerskärvor, lottningskulor, voteringshjul, jurybrickor, röstningsmaskiner och vattenur för att utmäta talartid.

Franska revolutionen inledde en tid av frenetiskt sökande efter praktiska sätt att förverkliga den nya republikens idéer. Dessa »frihetens arkitekter» linjerade upp storslagna projekt över byggnadsverk i form av folkbibliotek, parlament, talartribuner och monument över upplysningsidén. Genom att använda ett nytt formspråk med geometriska grundelement som kub, sfär, cylinder och pyramid skulle frihetens och jämlikhetens idéer få en egen arkitektonisk gestaltning.

Teknisk uppfinningsrikedom har också kännetecknat de politiska partiernas sätt att bedriva valkampanjer. I sin undersökning över de svenska valrörelsernas historia dokumenterar statsvetaren Peter Esaiasson alla de olika slags tekniker som partierna tagit i bruk för att nå ut till väljarna. Medborgarnas bild av de politiska valalternativen har förmedlats genom exempelvis tidningar, massmöten, broschyrer, radio, affischer, valfilmer, högtalarbilar, television och webbplatser.

Spekulationer över demokratins framtida gestaltning får därför lätt en teknisk slagsida. Vissa av de statsvetenskapliga skrifter som ägnats detta ämne kan snarast klassificeras som »political science fiction». Men dessa inlägg bör inte automatiskt avfärdas som verklighetsfrämmande utopier. De historiska erfarenheterna visar att ny teknik både kan definiera och omdefiniera mentala föreställningsramar och uppfattningar av vad som är möjligt. Särskilt för idén om direkt demokrati genom medborgarförsamlingar, som så ofta avfärdats med praktiska argument, är de tekniska aspekterna särskilt intressanta. Demokratins grundläggande idéer och problem är visserligen inte bundna till någon viss samhällsepok eller teknologi, men folkstyrelsetankens förverkligande är i hög grad beroende av teknikens möjligheter.

Dokumentation

Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. Betänkande avgivet av Grundlagberedningen. SOU 1972:15.

Självstyrelse

Mogens Herman Hansen (2005). *Det athenske demokrati – og vores*. Museum Tusculeanums Forlag, Köpenhamn.

Verfassung des Kantons Glarus. www.verfassungen.de/ch

Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus. www.gl.ch

Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962 (1962). Utgiven av Svenska Landskommuners Förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet, Stockholm.

Gunnar Wallin, Hans G. Andersson och Nils Andrén, red. (1966). *Kommunerna i förvandling*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Svensk Lokalhistorisk Databas. www.lokalhistoria.nu

Eva Österberg (1995). *Folk förr. Historiska essäer*. Atlantis, Stockholm.

Harald Gustafsson (1989). *Sockenstämmans politiska kultur. Lokal självstyrelse på 1800-talets landsbygd*. Studier i stads- och kommunhistoria, 6. Stadshistoriska institutet, Stockholm.

Peter Aronsson (1992). *Bönder gör politik. Det lokala självstyret som social arena i tre Smålandssocknar, 1680–1850*. Lund University Press, Lund.

Peter Aronsson (2001). *Lokalt folkstyre. Kulturarv som utmanar*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.

Erik Wångmar (2003). *Från sockenkommun till storkommun. En analys av storkommunreformens genomförande 1939–1952 i en nationell och lokal kontext*. Acta Wexionensia 25, Växjö universitet.

Lag om kommunalstyrelse på landet. SFS 1930:251.

Riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner. Betänkande av Kommunindelningskommittén. SOU 1945:38.

Aristoteles, *Politiken*. Översättning med inledning och kommentar av Karin Blomqvist. Paul Åströms förlag, Jonsered 1993.

Charles Louis de Secondat de La Brède et de Montesquieu. *Om lagarnas anda*. Ratio, Stockholm, 1990.

Yves Sintomer (2007). *Le pouvoir au people. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*. La Découverte, Paris.

Bernard Manin (2002). *Den representativa demokratins principer*. SNS Förlag, Stockholm.

Jeffrey Abramson (2001). *We, the Jury. The Jury System and the Ideal of Democracy*. Harvard University Press, Cambridge.

Jan Teorell (2001). *Kan politiken bli en plikt? Om tvång, lotterier och demokrati*. SNS, Stockholm. www.sns.se/document/kan_politiken_bli_en_plikt.pdf

Jon Elster (1989). *Solomonic Judgements. Studies in the Limitations of Rationality*. Cambridge University Press, Cambridge.

Folkomröstningar

Axel Brusewitz (1921). *Det konsultativa referendum. En jämförande politiskt statsrättslig undersökning*. Folkomröstningskommitténs utredningar angående referendum i främmande länder, 1. Appelbergs, Uppsala.

Axel Brusewitz (1923). *Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratin. Dess förutsättningar, former och funktioner*. Folkomröstningskommittén, SOU 1923:10.

Herbert Tingsten (1923). *Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas Förenta Stater*. Akademisk avhandling, Uppsala universitet. Tullbergs, Stockholm.

Maija Setälä (1999). *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*. Macmillan, Basingstoke.

Lawrence LeDuc (2003). *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*. Broadview Press, Peterborough.

Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén. SOU 1993:90.

Medborgarmaktens nya former

W. Lance Bennett (1998). »The uncivic culture: communication, identity, and the rise of lifestyle politics», *PS: Political Science and Politics*, 31, 740–761.

Michele Micheletti (2003). *Political Virtue and Shopping. Individuals, Consumerism, and Collective Action*. Palgrave Macmillan, New York.

James S. Fishkin (1995). *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. Yale University Press, New Haven.

Jan Teorell (2001). *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*. SNS, Stockholm. www.sns.se/document/kan_folkviljan_forfinas.pdf

Kasper M. Hansen och Vibeke Normann Andersen (2004). »Deliberative democracy and the deliberative poll on the euro», *Scandinavian Political Studies*, 27, 261–286.

James Bryce (1888). *The American Commonwealth*. Macmillan, London.

George Gallup och Saul Forbes Rae (1940). *The Pulse of Democracy. The Public-Opinion Poll and How it Works*. Simon and Schuster, New York.

Alva Myrdal (1941). »Hur folkopinionen studeras», *Tiden*, 5, 269–277.

Alva Myrdal (1942). »Opinionsmätningarnas mognadsprov», *Tiden*, 7, 397–414.

Loïc Blondiaux (1998). *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*. Seuil, Paris.

Karin Johannisson (1988). *Det mätbara samhället. Statistik och samhällsdröm i 1700-talets Europa*. Norstedts, Stockholm.

Pierre Bourdieu (1992). »Den allmänna opinionen finns inte», i *Kultur och kritik. Anföranden*. Daidalos, Göteborg.

Sören Holmberg och Olof Petersson (1980). *Inom felmarginalen. En bok om politiska opinionsundersökningar*. Liber, Stockholm.

Olof Petersson och Sören Holmberg (1998). *Opinionsmätningarna och demokratin*. SNS Förlag, Stockholm.

Olof Petersson, red. (2008). *Medierna: folkets röst?* Demokratirådets rapport 2008. SNS Förlag, Stockholm.

Harold A. Innis (1950). *Empire and Communications*. Clarendon, Oxford.

F. Christopher Arterton (1987). *Teledemocracy. Can Technology Protect Democracy?* Sage, Newbury Park.

Pippa Norris (2001). *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press, Cambridge.

Dahlgren, Peter, red. (2002). *Internet, medier och kommunikation*. Studentlitteratur, Lund.

Annie Jacques och Jean-Pierre Mouilleseaux (1988). *Les architects de la liberté*. Gallimard, Paris.

Museum of Ancient Agora of Athens. Brief History and Tour (2004). Hellenic Ministry of Culture, Athens.

6

Demokratisk representation

kapitel

Demokratisk representation

Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick. Regeringsformen och dess förarbeten anger tydligt att det svenska statsskicket betecknas som en representativ demokrati. Det innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling, en folkrepresentation.

Den representativa demokratins närmare innebörd brukar ofta beskrivas med hjälp av den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan. All offentlig makt utgår från folket, riksdagen är folkets främsta företrädare, regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen och förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Enligt denna modell förmedlas folkviljan via representativa institutioner och förvaltas av olika slags offentliga organ.

Men vill man förstå den representativa demokratins historiska framväxt är denna uppdrags- och ansvarskedja vilseledande. Den antyder att den offentliga makten ursprungligen vilat hos folket, som av ett eller annat skäl valt att överlämna sin makt till folkvalda ombud. I själva verket har den historiska processen löpt i motsatt riktning. Representativa institutioner har en lång historia, men det skulle dröja länge innan representation förenades med demokrati. Återigen besannas utsagan att demokratins historia i vissa avseenden är lång, men i andra hänseenden kort, mycket kort.

Själva uttrycket »representativ demokrati» kan därför leda tanken fel, eftersom det antyder att demokrati skulle ha utgjort det historiskt primära elementet i statsstyrelsen. Det är historiskt mer träffande att tala om »demokratisk representation», eftersom de representativa inslagen är äldre än de demokratiska.

Representation

Den representativa principen är numera konsekvent genomförd genom hela det politiska systemet i Sverige, även inom kommuner och landstingskommuner. Regeringsformen anger uttryckligen att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Övergången från direkta till representativa styrelseformer i kommunerna genomfördes dock gradvis och fullbordades inte förrän i början av 1950-talet, då fullmäktigetvånget utsträcktes även till de små landsbygdskommunerna. Representationstanken har dock längre rötter på riksnivå och hänger nära samman med riksdagens historia.

Riksdagens historia

I dag används ordet riksdag för att beteckna det organ som enligt regeringsformen är folkets främsta företrädare och som utses vart fjärde år genom fria, hemliga och direkta val. Denna betydelse har ordet riksdag haft sedan den nuvarande grundlagen trädde i kraft år 1975. Dessförinnan hade ordet en dubbel innebörd. Riksdag betydde då dels den folkvalda församlingen, dels denna församlings möten, vad som i dag kallas riksmöten. Ordet »dag» kom in i svenska språket på 1500-talet och betyder till en viss dag utsatt sammankomst eller möte för rådplägning, överläggning eller underhandling (jfr tyskans *Tagung*).

Följer man historien bakåt i tiden så kan riksdagen betecknas som demokratiskt vald sedan 1921. Dessförinnan saknade stora delar av befolkningen rätt att delta i valen av representanter. Mellan åren 1867 och 1974 bestod riksdagen av två kamrar, varav den första kammaren utsågs indirekt, via landsting och städer, och den andra kammaren valdes direkt av väljarna. Före införandet av proportionella val i samband med rösträttsreformen 1907–1909 valdes andra kammarens ledamöter i enmansvalkretsar, utom i de större städerna. Valdeltagandet var vanligen lågt, vilket ytterligare bidrog till att försämra riksdagens representativitet. Valrörelser och riksdagsdebatter började forma sig efter partipolitiska linjer först i samband med tullstriden 1887. Dessförinnan förekom det sällan att en kandidat gick till val på något slags program och valkretsen brukade ofta återvälja sin representant.

Det var genom representationsreformen 1866 som namnet riksdag började användas som beteckning för den lagstiftande församlingen. Under ståndsriksdagens tid användes ordet »riksdag» enbart för själva sammankomsten. Sveriges regeringsformer mellan 1634 och 1772 talar i stället om »riksens ständer». Sett i ett mer övergripande historiskt perspektiv ökade de fyra ståndens makt över riksstyrelsen, men under perioder av stark kungamakt minskade inflytandet. Under den period som inföll mellan de karolinska och gustavianska envåldena kunde riksdagen spela en central roll i statslivet. Frihetstidens år mellan 1721 och 1772 har därför benämnts ständerväldets tid.

Ju längre tillbaka man söker sig i historien, desto mer sporadisk och kringflackande ter sig riksdagens verksamhet. Årliga möten infördes i samband med representationsreformen 1866 och först därmed blev riksdagen en permanent del av statslivet. Tidigare hade riksdagen samlats vart tredje år och inför varje möte krävdes att ledamöterna valdes på nytt. Stockholm blev med tiden riksdagens ständiga sammanträdesort, men det förekom ända in på 1800-talet att sammanträden förlades utanför huvudstaden; exempelvis hölls riksdag i Örebro 1810 och 1812.

Att ange ett exakt födelseår för den svenska riksdagen är inte möjligt. Gustav Vasas riksmöte i Västerås 1527 var den första ständerförsamlingen och med mötet i Västerås 1544 hade riksdagen börjat ta form. Vid denna tid började också ordet riksdag komma i bruk. Tidigare försök att datera riksdagens ursprung till Arboga 1435 har knappast något historiskt stöd. Mycket beror på vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att man ska kunna tala om en ständerrepresentation. Historiker brukar ange kraven att mötet ska företräda rikets alla delar, representera alla fria samhällsgrupper, fatta självständiga beslut och ha makt att påverka exempelvis tronföljd, beskattning och lagstiftning.

Under medeltiden fanns inslag av politisk representation genom olika slags herredagar, adelsmöten och riksmöten. Dessa möten mellan kung och stormän hade paralleller med liknande sammankomster i andra delar av Europa. Det kungliga rådet motsvarades av *curia regis* med företrädare för adel och det högre prästeståndet. Kyrkans egna möten blev också en förebild för den världsliga representationen. Kungen kunde också kalla till samtal, *parlamentum*, med företrädare för sina undersåtar. Av praktiska skäl förlades mötena oftast i samband med välbesökta marknader. Svenska exempel är Persmässan i Strängnäs 1477, Pedersmässan i Västerås 1527, Eriksmässan i Uppsala 1567 och Kyndelsmässan i Vadstena 1587. Vid det senare tillfället hölls mötet under bar himmel, annars sammanträdde riksdagen mestadels inomhus.

Innan riksdagarna fick regelbundna mötestider samlades de genom kungliga kallelsebrev. Några val i modern mening var det inte fråga om. Adelsmännen kallades i kraft av sina skyldigheter. Myndighetspersoner såsom borgmästare och fogdar kunde annars själva sköta valet av ombud. Fogdarna uppmanades av Gustav Vasa att välja »beskedliga bönder». Historikern Tor Berg påpekar att man kan utgå från att endast för konungen behagliga personer från häradena sändes till riksdagarna.

När man talar om representation i samband med de äldre riksdagarna är det inte i betydelsen av en rättighet för menigheten att utse sina företrädare. Riksmötet framstår i stället som en skapelse ovanifrån, där det ytterst är kungen som väljer företrädare för olika stånd och landsändar.

Den medeltida riksdagen utgjorde en form av representation, men var ingen demokrati. Inslaget av representation i styrelseskicket innebar emellertid att kungen inte var helt enväldig. För att kunna styra riket behövde han i betydelsefulla frågor inhämta råd och samtycke. Detta inslag av representation blev ett embryo till en senare utveckling i demokratisk riktning.

Det är därför ett viktigt historiskt faktum att kungamakten tidigt ansåg sig tvingad att hänvisa till och ta viss hänsyn till folkviljan. »Det som alla angår bör också av alla samtyckas.» Denna devis med ursprung i den romerska rätten (*Quod omnes tangit, ab omnibus debet approbari*) åberopades i medeltidens Europa och finns i Sverige belagd från tidigt 1500-tal.

Lottning och val

Att skriva det representativa styrelsesättets historia är också att tolka demokratins innebörd. Det är därför föga förvånande att det inte finns någon enda allenarådande uppfattning. Historieskrivningen har ständigt åtföljts av polemik och kontroverser. Under senare år har den franske statsvetaren Bernard Manin väckt uppmärksamhet genom sin bok om den representativa demokratins principer (på franska 1995, engelska 1996 och svenska 2002). Hans omtolkning av historien går i korthet ut på följande.

Manin inleder sin skildring med den atenska demokratin. Det finns, menar Manin, en missuppfattning om den direkta demokratins innebörd. I själva verket utövade det församlade folket inte all makt. Makten utövades tvärtom främst av institutioner, vilkas medlemmar utsetts genom lottning. Det republikanska styrel-

sesättet, som Manin daterar till 1700-talets slut, har aldrig använt lottning för att fördela politisk makt. Skillnaden mellan representativa och direkta system ligger snarare i urvalsmetoden än i det begränsade antal som väljs ut. Vad som gör ett system representativt är inte att några få styr i folkets ställe, utan att dessa få enbart utses genom val. Om lottning betraktas som en demokratisk metod, framstår val i stället som uttryck för en aristokratisk princip. Manin tecknar också dagens representativa system i mörka färger. Visserligen har den demokratiska styrelsen blivit mer demokratisk i den bemärkelsen att dess bas har breddats, men däremot kan man inte lika säkert påstå att den har fördjupats. Representationen har inte fortsatt att demokratiseras, klyftan mellan representanter och representerade har inte krympt och medborgarna har inte fått större inflytande över de styrandes beslut.

Trots enskilda iakttagelser och resonemang håller Manins huvudtes knappast för en närmare granskning. Problemet är inte den inledande skildringen av lottning som ett betydelsefullt förfarande under antiken och i en del medeltida städer. Författaren gör här en viktig insats genom att kasta ljus över en ofta bortglömd del av demokratins historia. Däremot är bilden av de representativa institutionernas historia både skev och ofullständig. Jämförelsen mellan »demokratisk» lottning och »aristokratiska» val bygger därför inte på historiska fakta utan på en fiktiv konstruktion.

Manin gör misstaget att datera det representativa styrelsesättet till tiden för franska revolutionen. Han bortser därmed från flera sekels förhistoria, från medeltidens ständerförsamlingar över de tidiga former av parlament som växte fram runt om i det tidigmoderna Europa. Manins definition av ett representativt styrelseskick innehåller bland annat kravet att de styrande utses genom regelbundet återkommande val. Men historien, inte minst den svenska, visar att det i äldre tider förekom former av »val» som inte var demokratiska. Parlamenten dominerades länge av kungamakten och folkförsamlingarna utsågs snarast »ovanifrån» än »underifrån». Den politiska representationen förvandlas successivt från ett starkt aristokratiskt inslag till ett svagare. Det historiska utvecklingsförloppet löper därmed från mindre demokratiska till mer demokratiska val. I detta historiska perspektiv framstår därför allmänna val som ett framsteg, i stället för det skenbara bakslag som uppstår om man jämför med lottning, en metod som i praktiken aldrig varit aktuell för att utse nationella parlament.

Därtill uppstår en missvisning om man, som Manin, främst uppehåller sig vid de franska och amerikanska erfarenheterna. Det speciella med dessa två fall var att det representativa styrelseskicket infördes efter ett revolutionärt brott med det förflutna. I de flesta andra länder uppstod parlamenten genom en lång och gradvis process. De franska och amerikanska revolutionerna brukar också locka forskare med smak för storstilade debatter och konstitutionell dramatik. I Sverige och en del andra länder har den politiska utvecklingen inte avsatt lika mycket filosofi och retorik, men har ändå en lång och växlingsrik historia som visar att representation är ett gammalt fenomen som gradvis kan förvandlas i demokratisk riktning.

Att representera folket

Det allmänna begreppet *representation* har en vidsträckt innebörd. Att representera kan betyda både att företräda och att återge och kan dessutom hänvisa både till personer och fysiska objekt. Också begreppet *politisk representation* har en relativt bred betydelse. Som historien visar har det förekommit olika former av representation långt innan demokratin blev verklighet. Det i detta sammanhang centrala begreppet är *demokratisk representation*. Även om bestämningen »demokratisk» snävar in begreppet »representation» så är den exakta innebörden därmed ingalunda självklar eller okontroversiell. Genom hela demokratins historia löper en kontinuerlig diskussion om vad det innebär att vara representant för folket.

En närmare debatt om förhållandet mellan folk och parlament kräver att dessa båda begrepp är någorlunda tydligt definierade. Parlament som institution hade funnits runt om i Europa i flera hundra år innan begreppet »folk» började komma i bruk. Folket sågs då inte som handlande subjekt utan snarast som ett undersåtligt objekt. I sin kartläggning av det politiska språkets utveckling konstaterar Bo Lindberg att från de styrandes synpunkt var folket ett objekt att tygla med lämpliga medel. Folket är »till sin natur ägnat att styras», som det hette i ett dokument från slutet av 1600-talet. Men med frihetstiden etablerades uppfattningen om ett fritt folk, som gjorde anspråk på inflytande. Mot slutet av 1700-talet hade idén om en folklig representation både utmejslats i tanke och prövats i handling, särskilt tydligt manifesterad genom de amerikanska och franska revolutionerna.

Den grundläggande tanke som då kom att etableras var *att* folket borde representeras. Däremot rådde skilda uppfattningar om *hur* folket borde representeras. Vad innebär det när någon väljs till representant? Debatten mellan olika representationsdoktriner har pågått under flera sekel.

Enligt en uppfattning bör representanten ha ett *bundet* mandat. Den folkvalde ska företräda sina väljares åsikter så noggrant som möjligt och bör stå i ständig kontakt med sin valkrets. Väljarna har rätt att ge instruktioner till sin representant; man kan därför tala om ett *imperativt* mandat. Väljarna bör till och med ha rätt att återkalla mandatet under löpande valperiod om de anser att representanten inte längre företräder deras intressen.

Enligt en annan uppfattning bör den valde representanten ha ett *fritt* mandat. Den folkvalde bör driva en politik som står i överensstämmelse med den egna personliga övertygelsen. Representanten bör se till helheten och i kraft av sina bättre insikter söka övertyga väljarna om det rätta i sin ståndpunkt. Först vid nästa val blir det väljarnas sak att ta ställning till hur de anser att representanten skött sitt uppdrag under den gångna valperioden.

I Sverige ställdes representationsfrågan på sin spets genom principalatsstriden år 1743. Riksdagen skulle ta ställning i tronföljdsfrågan. Borgerskapet i Stockholm ville ha Adolf Fredrik, men deras representant i borgarståndet, Thomas Plomgren, förespråkade i stället kronprinsen av Danmark. Borgarna ville avsätta Plomgren och ersätta honom med en ny riksdagsman. Men Plomgren vägrade avgå. Till sist fick han rätt. Väljarna kunde inte återkalla ett mandat eller tvinga den valde att agera på ett visst sätt.

Det fria mandatets doktrin segrade och kom sedermera att grundlagfästas. Riksdagsordningen 1810 stadgade att riksdagsmännen i utövandet av sin befattning inte kunde bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar. Det fria mandatets doktrin har i den politiska idéhistorien fått ett pregnant uttryck i Edmund Burkes tal till sina väljare i Bristol 1774. Enligt Burke bör de valda ledamöterna inte bara mekaniskt spegla olika lokala intressen utan bör vara fria att genom diskussion komma fram till de beslut som är bäst för hela samhället.

De renodlade representationsdoktrinerna förutsatte en äldre typ av valsystem med enmansvalkretsar, där väljarna utsåg »sin» representant. Numera blir representationsfrågan ännu mer komplicerad eftersom de politiska partierna har fått en så central roll i den representativa processen. För den enskilde riksdagsledamoten är det därmed långt ifrån självklart hur uppdraget bör tolkas.

Det fria mandatets doktrin talar för att det är den folkvaldes *egen uppfattning* som bör vara utslagsgivande. En riksdagsledamot är visserligen vald på sitt partis lista, men har formellt ett eget, personligt mandat. I den händelse en ledamot lämnar sitt parti under pågående mandatperiod kan partiet inte tvinga henne eller honom att avgå från riksdagen. Det har också under senare tid funnits sådana »politiska vildar» i riksdagen.

Det bundna mandatets doktrin pekar i stället på *väljarna* som avgörande för en demokratisk representation. Riksdagen ska vara folkets företrädare och det är väljarna som är den folkvaldes uppdragsgivare. Men frågan är vilka väljare det är

Ur Edmund Burkes tal till väljarna i Bristol 1774

"Att uttrycka uppfattningar är alla människors rättighet, de som härstammar från valmanskåren är en tung och respektabel opinion, som en representant alltid bör glädjas åt att lyssna på och som han alltid bör beakta med allvar. Men *auktoritativa* instruktioner, *mandat* som utfärdas, som ledamoten bör tvingas följa blint och därmed lyda, rösta för och argumentera för, även om de står i klar motsats till hans eget omdömes och samvetes övertygelse, detta är saker som är fullständigt främmande för lagarna i detta land, och som härstammar från en fundamental missuppfattning om vår konstitutions hela ordning och andemening.

Parlamentet är inte en kongress av ambassadörer från skilda och fientliga intressen, som var och en, såsom företrädare och advokat, måste upprätthålla mot andra företrädare och advokater; utan parlamentet är en *rådplägande* församling [*'deliberative* assembly'] av en nation, med ett intresse, det som utgör helheten – där inte lokala viljor, inte lokala fördomar, bör vägleda, utan det allmänna bästa, som härleds ur det helas allmänna förnuft. Ni väljer en ledamot, förvisso; men när ni har valt honom är han inte en ledamot för Bristol, utan en ledamot av *parlamentet*."

Edmund Burke, "Speech to the electors of Bristol", 3 november 1774.

som en ledamot representerar. Enligt en snäv tolkning har en riksdagsledamot sitt mandat från det egna partiet i den egna valkretsen; det är valkretspartiet som har nominerat henne eller honom till en valbar plats på listan. En annan tolkning är att ledamoten representerar hela sin valkrets, alltså även de väljare som röstat på andra partier. Endast riksdagens stora partier har nämligen företrädare från rikets samtliga valkretsar, så en snäv tolkning av riksdagsuppdraget skulle leda till att många väljare som röstat på små partier saknar representation. Ytterligare en tolkning är att varje ledamot efter bästa förmåga bör försöka representera hela landets väljare; regeringsformen definierar riksdagen som »folkets» främsta företrädare. Oavsett hur gruppen »väljarna» definieras så uppkommer ytterligare en komplikation, nämligen vid vilken tidpunkt som väljaropinionen bör registreras. En tanke är att riksdagen bör återspegla folkets mening såsom det uttryckts vid föregående val. En mer långtgående tanke är att de folkvalda kontinuerligt bör följa folkopinionens skiftningar, exempelvis uttryckta genom opinionsmätningar.

En tredje representationsdoktrin innebär att *partiet* bör vara den främsta riktningsgivaren. Väljarna i dagens Sverige röstar i första hand på parti, inte på person. I den parlamentariska vardagen är det partigrupperna som är de centrala aktörerna. Partisammanhållningen i riksdagen är mycket stark och det händer relativt sällan att enskilda ledamöter avviker från partilinjen; i avgörande voteringar är sådana individuella avhopp ytterst sällsynta. Regeringens parlamentariska förankring förutsätter också sammanhållna riksdagspartier.

Impulserna från dessa tre representationsdoktriner kan peka i samma riktning, vilket innebär att riksdagsledamotens egen uppfattning sammanfaller med både väljaropinionen och partilinjen. Men det kan också komma till konflikt och frågan är då vad som väger tyngst: egen individuell uppfattning, väljaropinion eller partiets mening. Intervjuer tyder på att många riksdagsledamöter låter partilinjen gå först, men under senare år har valkretsens åsikter och egna individuella uppfattningar fått större betydelse.

Debatten om den demokratiska representationens innebörd handlar således om den folkvalde som individ, men uppmärksammar också det folkvalda parlamentet som kollektiv. Även om den enskilde ledamoten kanske inte är helt representativ för sina väljare kan det i princip hända att parlamentet som helhet är förhållandevis representativt för hela valmanskåren. Frågan om parlamentets representativitet handlar dels om grupprepresentation (om parlamentet är representativt när det gäller exempelvis kön, klass, generation och etnicitet), dels om åsiktsrepresentation (om de folkvaldas åsikter återspeglar väljaropinionen).

I ett inflytelserikt inlägg om representationsbegreppet påpekar statsvetaren Hanna Pitkin att det inte bara handlar om deskriptiv representation (»standing for») utan att politisk representation också är en aktiv handling (»acting for»). En substantiell representation innebär att den folkvalde handlar i sina väljares intresse. Därmed behöver väljarna inte vara fullt informerade eller ha uppfattningar i politikens alla sakfrågor. Normalt sett behöver dilemmat mellan ett fritt och ett bundet mandat inte uppkomma, eftersom representantens och de representerades intressen ofta sammanfaller. I händelse av konflikt måste det finnas en bestämd anledning. Den närmare innebörden av politisk representation, menar Pitkin, kommer att variera mellan olika epoker och olika samhällen.

I den svenska debatten har kravet på åsiktsrepresentation länge haft en framskjuten plats. Statsvetaren Jörgen Westerståhl har hävdat att åsiktsrepresentation blir ett viktigt kriterium i ett politiskt system med proportionellt valsätt. Det centrala kravet är att den valda församlingen ska avspegla valmanskårens olika grupperingar i rättvisa proportioner. Med partier som företräder väsentliga åsiktsriktningar och ideologier blir det möjligt att representera åsikter. Åsiktsrepresentativitet uppfattas därmed som det väsentliga medel varigenom man söker tillgodose demokratins övergripande mål, folkviljans förverkligande.

Under senare årtionden har kraven på grupprepresentation växt sig starkare. Uppmärksamheten har framför allt riktats mot kvinnornas representation i riksdagen och andra beslutsförsamlingar. Debatten har delvis kommit att handla om olika syn på den demokratiska representationens innebörd. I perspektivet av åsiktsrepresentation framstod kvinnornas underrepresentation som mindre allvarlig, så länge kvinnor och män hade ungefär samma uppfattningar i tunga politiska frågor såsom välfärdspolitik och skattepolitik. Men mot bakgrund av kravet på grupprepresentation framstod det låga antalet kvinnliga riksdagsledamöter som desto mer alarmerande. Först om kvinnliga erfarenheter blev direkt företrädda i parlamentet skulle lagstiftning och offentlig politik kunna uppmärksamma frågor av särskilt intresse för kvinnor.

Synen på den demokratiska representationens innebörd är också starkt avhängig av institutionella faktorer. I ett parlamentariskt system med dess uppdrags- och ansvarskedja får de folkvalda en dubbelroll, dels som företrädare för väljarna, dels som ansvariga för regeringsbildningen. Väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av regeringen går via riksdagen. Riksdagsvalen bestämmer dels styrkeförhållandena mellan partierna, dels urvalet av ledamöter. I en parlamentarisk demokrati spelar därför de politiska partierna en nyckelroll för representationsprocessen.

Politiska partier

»Parti är fria staters liv.» Denna reflektion formulerade skeppsprästen Jacob Wallenberg i sin berättelse från en ostindisk resa mellan 1769 och 1771. Men det var inte alla av hans samtida som delade denna positiva syn på oenighet och konflikt i politiken. Tvärtom betraktades politiska partier ofta som ett hot mot sammanhållningen och den bestående ordningen.

När ståndsriksdagen avskaffades 1866 var förhoppningen att partier inte skulle uppstå i den nya tvåkammarriksdagen. Partier och partiväsende betraktades vid denna tid som onödiga, förkastliga, skadliga och skamliga, tillhörande ett mera primitivt politiskt stadium. Det skulle dock inte dröja länge förrän partibildningar började uppstå i riksdagen. Uppfattningen om partier som fördärvliga och moraliskt mindervärdiga kom dock inte att försvinna utan dröjde kvar under lång tid. Även efter demokratins genombrott fanns det inlägg i debatten som uttryckte en starkt negativ syn på de politiska partierna. Anklagelser om »partivälde» har varit ett ledmotiv i kritiken av den parlamentariska demokratin och hos antidemokratiska rörelser. Men ju bredare förankring som det demokratiska samhällsskicket

Parti är fria staters liv

Låt Hatt och Mössa dras, låt tvedräktsåskor knalla:
en ek, som då och då en liten skakning har,
i jorden bättre fäste tar.
När Rom ej trätte mer, begynte det att falla,
och England når sin höjd mitt under split och kiv:
parti är fria staters liv.

Jacob Wallenberg (1746–1778), *Min son på galejan* (1781), kapitel 4.
I: *Samlade skrifter*, 2, utgivna av Torkel Stålmarck, Svenska Vitterhetssamfundet, Stockholm 1999.
Första raden, "dras": kivas, slåss.

fick, desto mer försvagades partikritiken. Efterhand kom parlamentarisk demokrati och politiska partier att framstå som varandras förutsättningar.

Politiska partier behöver dock inte alltid vara förknippade med ett demokratiskt, öppet samhälle. Tvärtom förverkligades 1900-talets totalitära diktaturer genom välorganiserade partier, såsom det italienska fascistpartiet, det tyska nazistpartiet och det sovjetiska kommunistpartiet. I dessa länder sammansmälte stat och parti och det politiska partiet blev instrument för de härskande att organisera och kontrollera befolkningen.

Partiernas uppgifter

Politiska partier, inom ramen för ett flerpartisystem med en öppen och fri debatt mellan regering och opposition, betraktas numera som en nödvändig beståndsdel i en fungerande demokrati. Att närmare avgränsa begreppet parti och att bestämma partiernas uppgifter är dock ett ämne för debatt både inom lagstiftning och inom samhällsforskning.

Den svenska regeringsformen definierar ett parti som »varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning». I övrigt saknas närmare bestämmelser i svensk rätt om partiernas uppgifter och arbetssätt. Frånvaron av detaljregler är uttryck för ett medvetet beslut; tanken har varit att staten inte ska lägga sig i hur partierna utformar sin inre verksamhet. I många andra demokratier finns däremot särskilda lagar om politiska partier. Sådana lagar försöker balansera mellan å ena sidan kraven på fria och självständiga partier och å andra sidan skyddet mot partier som kan hota den demokratiska staten. Partilagar kan innehålla bestämmelser om partiernas inre liv när det gäller organisation, medlemskap och finansiering. Dessutom kan det finnas restriktioner för partiernas verksamhet och möjligheter för staten att ingripa genom sanktioner. I några länder tillåter lagstiftningen att staten förbjuder partier som hotar den demokratiska ordningen.

En statsvetenskapligt vedertagen definition av begreppet politiskt parti ligger relativt nära den svenska regeringsformens formulering. Med ett parti avses vanligen en politisk grupp som identifieras genom en officiell beteckning, som ställer upp

i val och som genom val kan tillsätta kandidater till offentliga förtroendeposter. En precisering av partiernas uppgifter följer ur denna idé om partiet som en länk mellan folket och den politiska makten. I definitionsförsöken återkommer ofta partiernas dubbla roll som idé och organisation. Politisk målformulering och tillvaratagandet av intressen kräver någon form av principer att samlas kring. Politisk mobilisering och socialisering av befolkningen, samt rekrytering av eliten och regeringsbildning, kräver någon form av permanent organisation. Partiernas uppgift brukar också sägas vara att tillvarata helheten istället för enskilda delar; partier skiljer sig i detta avseende från intresseorganisationer och lobbygrupper. Försöken att närmare precisera partiernas funktioner kretsar kring sex huvuduppgifter, vilka formulerats av SNS Demokratiråd (2000).

Artikulering innebär att följa folkopinionens skiftningar och ge röst åt stämningar och krav i olika väljargrupper. Politikens dagordning bestäms av makten att initiera. De ideologier som ligger till grund för partierna utvecklades för över hundra år sedan. Uppslag till nya politiska beslut kan komma från andra källor än de egna väljarna. Lobbygrupper, expertrapporter, tankesmedjor och forskningsinstitut ger ett inflöde av problemformuleringar och ståndpunkter. I en demokrati är de politiska partiernas uppgift också att fånga upp vad medborgarna anser.

Aggregering är att skapa sammanhang. Från ett virrvarr av förslag och särståndpunkter är partiets uppgift att skapa en ideologi och ett handlingsprogram som ger en målinriktning, en vision av ett annat samhälle. Partierna måste ställa upp frågor, sammanhang och principer mot varandra för att inte det politiska systemet ska fragmenteras i mikroskopiska partiklar. Eftersom det finns så många sätt att kombinera olika ståndpunkter säger enkel matematik att det snabbt skulle uppstå fler partier än väljare. Politisk aggregering ställer krav på konsistens, både mellan olika ställningstaganden och en viss konstans och förutsägbarhet över tid.

Aktivering betyder att det politiska partiet bildar en arena för medborgarnas samhällsengagemang och ansvarstagande. Partiet ger människor tillfälle att föra fram sina åsikter, lyssna på andra, pröva motståndarens invändningar, göra omprövningar och argumentera för sin sak. Medborgarna får därmed möjlighet att i gemenskap med andra pröva sina argument och delta i praktiskt politiskt arbete i syfte att ta ett helhetsansvar för kommunen, regionen eller landet.

Kanalisering går ut på att förvandla medborgarnas önskningar till praktiska beslut. Partierna bär ytterst ansvar för att hela den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan fungerar, från väljarnas val till politikens förverkligande. Uppgiften att kanalisera kan ge upphov till motsättningar och konflikter. I parlamentariska flerpartisystem kan representativitet och handlingskraft råka i konflikt.

Rekrytering följer av kravet att partierna ska finna och forma de personer som innehar den politiska beslutsmakten. De folkvalda bör inte bara vara lyhörda mot sin väljare, utan måste också ha kunskaper och erfarenheter för att kunna styra den offentliga förvaltningen med dess kår av experter och tjänstemän. Härtill kommer att politik är ett slags hantverk. Det finns inarbetade arbetsformer när det gäller förhandlingar, rutiner och umgänge med meningsfränder och motståndare. Eftersom det kan ta tid att lära sig politikens färdigheter finns en inbyggd drivkraft till politisk professionalisering.

Lärande är ytterligare en funktion som knutits till de politiska partierna. Ett medlemsbaserat parti kan ses som en del av samhällets kollektiva minne. Genom partiernas tolkningar och symboler formas en bild av nationens strävanden, konflikter, misslyckanden och erfarenheter. Partiernas medlemsorganisationer kan ge samhällets självbild en förankring i rörelser med relativt bred folklig förankring.

Uppgifterna att artikulera, aggregera, aktivera, kanalisera, rekrytera och lära är så generellt formulerade att de inte endast avser de politiska partierna utan kan ses som allmänna krav på ett demokratiskt system. Eftersom det finns olika demokratiteorier råder det också delade meningar om den relativa betydelsen av dessa sex uppgifter. Deltagardemokrater betonar i första hand aktivering, medan konkurrensdemokrater framhäver betydelsen av att partierna ger väljarna möjlighet att utkräva ansvar genom valet mellan välaggregerade åsiktspaket. Samtalsdemokratins prioritering av debatt och diskussion gör att partiernas lärande funktion träder i förgrunden. Demokratin som samhällsorganisatorisk princip har sin största utmaning just i det förhållandet att systemet ska uppfylla flera olika, delvis svårförenliga krav. De politiska partiernas situation präglas sålunda av dilemman och avvägningsproblem.

Partisystem

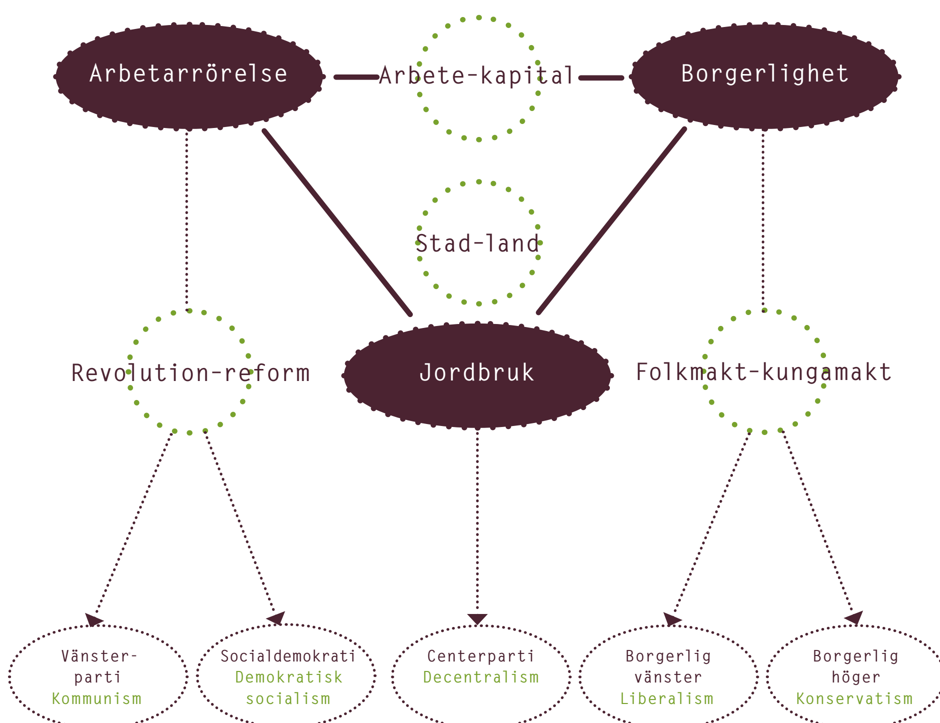
Historiskt sett har de politiska partierna uppstått genom sociala omvälvningar, konflikter och skiljelinjer. För de västeuropeiska partisystemen har nationsbyggande, industrialisering och urbanisering haft särskilt stor betydelse. Partier har uppkommit som motreaktioner mot samhällsförändringar och som politiska uttryck för olika samhällsgruppers intressen.

Liberala partier bildades som svar på den gamla överhetens konservatism. Arbetarpartier uppkom i konflikten med arbetsgivarna och hela det borgerliga samhällssystemet. Industrialismen ledde till ökade spänningar mellan stad och land och därmed till uppkomsten av särskilda landsbygdspartier. I en del länder uppstod regionala särpartier som reaktion mot centralstyrning och riksenhetlighet. Kristna partier formerades som svar på sekulariseringen och försvagningen av traditionella värden. Inom arbetarrörelsen ledde taktikfrågan till en brytning mellan kommunistiska revolutionärer och reformistiska socialdemokrater. Fascistiska partier riktade sig mot hela det parlamentariska systemet. Den växande offentliga sektorn och stigande skatter ledde till populistiska protestpartier. Miljöpartier uppstod som reaktion mot det tillväxtorienterade industrisamhället och användningen av kärnkraft.

Centrum och periferi, stat och kyrka, arbete och kapital samt stad och land bildade polerna i det sociala kraftfält som format Europas partipolitiska landskap. Därmed kan de politiska partierna identifieras med socialt avgränsade väljarkategorier. Det moderna partiväsendet kom att präglas av intressegrupper såsom arbetare, bönder, kapitalägare, stadsbor samt språkliga, etniska och religiösa minoriteter. Stabilitet var länge nyckelordet för att beskriva tillståndet i de västeuropeiska partisystemen. Ända in i början av 1970-talet härskade kontinuitet och oföränderlighet. Partisystemen verkade ha frusits ner för gott. Samhällsforskarna Seymour Martin Lipset och Stein Rokkan konstaterade, med en tillspetsad formulering, att 1960-talets partisystem i allt väsentligt återspeglade 1920-talets skiljelinjer.

De nordiska länderna passade särskilt väl in på denna beskrivning. Fem partier

Den nordiska fempartimodellen: konflikter och skiljelinjer



Efter Stein Rokkan: Peter Flora m.fl., red. (1999). State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan. Oxford University Press, Oxford.

uppdelade på två block återspeglade de socialekonomiska grupperingarna under industrialiseringens epok. Sveriges politiska partier formade under ett drygt halvsekel ett mycket stabilt mönster.

Efter hand började de nedfrysta partisystemen att tina upp. Tecknen på ökad rörlighet ingick i ett mer allmänt mönster. Systematiska valanalyser visade att det pågick vissa grundläggande och långsiktiga förändringar i väljarkåren. De stabiliserande inslagen försvagades, gamla lojaliteter började lösas upp. Partibytarna blev allt fler, valkampanjer och massmedier ökade i betydelse. Men trots generationsskiften, värderingsförändringar, internationalisering, individualisering och informationstekniska revolutioner finns de gamla partierna alltjämt kvar. Beskrivningen av dagens politiska partier blir därför motsägelsefull. Vissa tecken tyder på att basen för partisystemet håller på att undermineras. Andra omständigheter pekar på att de gamla etablerade partierna lyckats behålla sin ställning. Även om utvecklingen gått olika snabbt i olika länder rör det sig om tendenser som observerats i så många system att man kan tala om en generell omvandling av de gamla etablerade demokratierna.

Banden mellan väljare och valda håller på att försvagas. Färre väljare känner sig som fasta anhängare till något speciellt politiskt parti. Med minskande ideologiska skillnader mellan partierna följer svagare partiidentifikation. Klassröstningen tenderar att sjunka. De gamla sambanden mellan yrkestillhörighet och partival får allt

fler undantag. Särskilt för yngre generationer har den sociala tillhörigheten inte samma betydelse för de politiska sympatierna. Väljarbeteendet blir alltmer rörligt. Ett ökande antal väljare byter parti mellan valen. Fler och fler väntar till relativt nära valdagen innan de bestämmer hur de ska rösta. Därmed tilltar valrörelsernas betydelse.

Antalet partier växer och partisystemen blir därför mer och mer fragmenterade. I slutet av 1980-talet gick Sverige från ett femparti- till åttapartisystem. Partisystemet fragmenteras även i territoriellt hänseende. Uppkomsten av nya partier märks inte minst på kommunal nivå, i en del länder också genom nya regionala partibildningar. Lokala småpartier är numera representerade i kommunfullmäktige i många svenska kommuner.

Från demokratins genombrott fram till mitten av 1980-talet var rörligheten mellan valen i stort sett oförändrad. Svängningarna i röstetal från ett val till nästa förblev av ungefär samma omfattning. I detta långtidsperspektiv framstod de västeuropeiska partisystemen som stabila. Under senare år har nettorörligheten tenderat att öka; även i detta avseende tilltar därför instabiliteten. Men avgränsar man sig emellertid till de tre gamla socialekonomiskt baserade partierna i Norden, det vill säga socialdemokraterna, moderaterna och centern, samlar de ungefär lika stor andel av väljarkåren i dag som för ett halvsekel sedan. Partisystemets kärna framstår därför alltjämt som frusen.

Partiernas medlemsbas krymper. En minskande andel av befolkningen är medlem i något politiskt parti. I Sverige har antalet partimedlemmar minskat successivt sedan början av 1990-talet. Också partiernas ungdomsorganisationer har förlorat många medlemmar. Offentligt stöd blir en allt viktigare inkomstkälla för de politiska partierna. Därmed minskar den relativa betydelsen av stödet från medlemmar och andra frivilliga insatser. Däremot ökar det ömsesidiga beroendet mellan staten och partierna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det nu finns överväldigande belägg för att de politiska partierna inte längre kan räkna med samma socialt baserade stabilitet som under tidigare skeden. Den ökade rörligheten har emellertid inte inneburit att partierna dött ut. Däremot har partierna ändrat karaktär i flera grundläggande avseenden.

Intern partidemokrati

De äldre formerna av partibildningar utgjordes främst av parlamentskotterier utan någon utbyggd organisation. Parlamentarismens krav på starkare partidisciplin och den allmänna rösträttens behov av väljarmobilisering ledde fram till en helt ny typ av politisk organisation. Det riksomfattande medlemspartiet uppkom under senare hälften av 1800-talet, starkt påverkad av industrisamhällets och fabrikssystemets organisationsmodell. Med den tyska socialdemokratin som förebild spreds den nya organisationstypen över hela Europa, först till arbetarrörelsens partier och så småningom även till de borgerliga partierna.

Länge trodde man att det politiska partiet funnit sin slutgiltiga form. Medlemspartiet föreföll ha etablerat sig som normalmodell. Den representativa demokratin

verkade vara intimt och evigt förknippad med riksomfattande partier, organiserade i ett finförgrenat nät av lokalorganisationer, regionförbund, centrala kongresser och partistyrelser.

Redan under 1960-talet fanns det emellertid tecken på att det traditionella medlemspartiets dagar var räknade. Den tysk-amerikanske statsvetaren Otto Kirchheimer såg i stället hur partierna förvandlades till ett slags breda allmänpartier, *Allerweltparteien* eller *catch-all parties*. De sökte sig utanför sina traditionella väljarbastioner och vädjade till breda löntagargrupper. De medlemsbaserade lokalorganisationerna minskade i betydelse samtidigt som den centrala partiledningens makt stärktes. Massmedierna blev allt viktigare och partierna kom alltmer medvetet att utnyttja sig av modern kommunikationsteknologi.

I efterhand kan man se denna partityp som en övergångsform mellan det byråkratiserade medlemspartiet och det professionella väljarpartiet. Den italienske statsvetaren Angelo Panebianco har genomfört en uppmärksammad undersökning av de politiska partiernas förvandling. Den fortgående professionaliseringen innebär att fler och fler viktiga uppgifter inom partierna tas över av experter. Sakkunskapens ökande inflytande får betydelsefulla konsekvenser för partiernas organisation och arbetsformer. Andra partiforskare har påpekat att utvecklingen också går i riktning mot ett slags kartellpartier, som finansieras via det offentliga partistödet och utvecklar ett gemensamt intresse av att hålla nya utmanare borta.

I det gamla medlemspartiet innehades de centrala rollerna av ombudsmän och andra politiskt rekryterade anställda. I kampanjpartierna har viktiga positioner övertagits av specialiserade experter. Medan medlemspartiet grundades på aktiva medlemmar och stabila väljare låter kampanjpartiet partiledningen träda i direkt kontakt med olika åsiktsgrupper i befolkningen. Den äldre partitypen premierade interna ledare och kollektiva ledningsformer; numera har ledarskapet blivit mer personfixerat och medieberoende. Tidigare finansierades partierna genom medlemsavgifter och stöd från sidoorganisationer. Dagens partier får sina inkomster från intressegrupper och offentligt partistöd. Medlemspartiets betoning på ideologier och partiidentifikation har ersatts av sakfrågor, profilering och opinionsledarskap.

Denna förvandling från lokalt förankrade medlemspartier till professionaliserade kampanjpartier kan ge intryck av att partierna internt förändrats från demokratiska till toppstyrda organisationer. Men den historiska bilden av medlemsstyrda folkrörelsepartier kan ifrågasättas. Redan i de moderna partiernas barndom anklagades partiorganisationerna för att vara hierarkiska och odemokratiska. Efter att ha studerat den tyska arbetarrörelsen drog sociologen Robert Michels slutsatsen att starka krafter verkade i riktning mot ett fåtalsvälde inom partierna, så starka att man kunde tala om en oligarkins järnlag. Stora organisationer ställde krav på arbetsdelning och specialisering och denna professionalisering ledde till att det utkristalliserade sig ett ledarskikt med andra resurser och intressen än medlemmarna. Klyftan mellan ledare och ledda var därmed ett ofrånkomligt faktum.

Robert Michels tillspetsade tes har under åren blivit utgångspunkt för många undersökningar av de politiska partiernas inre liv. Det råder inget tvivel om att han pekade på de starka tendenser till centralstyrning som kännetecknar de politiska partierna. Men bilden är inte helt entydig. I en del partier kan finnas inslag av reellt

medlemsinflytande och partiernas ledare tvingas emellanåt ta hänsyn till partikongresser och interna partiopinioner. Graden av toppstyrning varierar också mellan olika slags frågor. I åtskilliga partier, både i Sverige och andra länder, ligger makten att nominera förtroendevalda hos regionala och lokala partiorganisationer. Däremot är det oftast den centrala partiledningen som bestämmer över partiets ställningstaganden i det parlamentariska maktspelet. I sin avhandling om interndemokratin i två svenska partier, socialdemokraterna och moderaterna, konstaterade Jan Teorell att båda partierna hade starka drag av toppstyrning och internt fåtalsvälde.

Demokrati utan partier?

De politiska partierna har minskat sin förankring i det bredare samhället och har blivit en del av staten. Med dessa ord sammanfattar statsvetaren Peter Mair sin mångåriga forskning kring partier och demokrati. Observationen är en generalisering av förändringsmönstren i många olika länder och är också giltig för Sverige. Det finns flera tecken på att partiernas samhällsförankring försvagas, samtidigt som banden mellan staten och partierna förstärks.

Partiernas tillkomsthistoria visar hur den tidens samhällskonflikter och tankeströmningar tog sig uttryck genom politisk organisering. Varje parti hade en tydligt avgränsad social förankring och det fanns i allmänhet ett direkt samband mellan ideologi och parti. Konservatismen, socialismen och liberalismen manifesterade sig i politiska partier. Efter hand minskade de ideologiska skillnaderna och partipolitiken upphörde att vara ett slagfält för konflikter mellan homogena samhällsgrupper vägledda av ideologiska banér. Den ideologiska spännvidden reducerades när alla stora politiska riktningar till slut bekände sig till demokrati, marknadsekonomi och välfärdssamhälle.

Sambandet mellan partier och massmedier har också förändrats. Partipressen spelar inte samma roll som under 1900-talets första hälft och den politiska styrningen av etermedierna har också försvagats. Förhållandet mellan partier och intresseorganisationer bär förvisso spår av partisystemets upprinnelse i sociala gruppintressen, men de formella banden har tunnats ut. Partierna är inte längre lika ekonomiskt beroende av bidrag från organisationer och företag. Kollektivanslutningens avskaffande var också en viktig markering av ökad självständighet mellan arbetarrörelsens fackliga och politiska gren i Sverige. Den ökande rörligheten och försvagade partiidentifikationen visar att länken mellan partier och väljare har försvagats.

Partiernas finansiering är ett påtagligt bevis för omvandlingen av den representativa demokratin. Inledningsvis var partierna beroende av medlemmarnas frivilliga bidrag och insatser. När partierna etablerat sig i samhället kunde de räkna med ekonomiskt stöd från olika intressegrupper. Numera har offentlig finansiering blivit en viktig inkomstkälla. Partistöd från staten, landstingen och kommunerna, tillsammans med ersättningar, arvoden och olika slag av indirekt stöd, innebär att en stor del av den partipolitiska verksamheten i dag finansieras med skattemedel. Den yttersta anledningen till att partiernas ekonomi har blivit ett problem är att det inte längre finns tillräckligt många medborgare som genom medlemsavgifter och frivilliga insatser vill bidra till partiernas arbete. Offentliga subsidier finansierade av

skattemedel har undanröjt en akut ekonomisk kris, men partistödet riskerar att ytterligare förvärra det underliggande problemet. Partierna blir allt mindre beroende av medborgarnas egna insatser och allt mer beroende av statsmakten. Partiernas förändring speglar politikens professionalisering. Uppgiften som förtroendevald politiker har i stor utsträckning blivit ett avlönat uppdrag. Partiernas medlemskår sammanfaller mer och mer med gruppen förtroendevalda. De ”vanliga” partimedlemmarna, samhällsintresserade medborgare, blir allt färre.

De politiska partiernas pågående omvandling väcker grundläggande frågor om den representativa demokratins sätt att fungera. Om utvecklingen fortsätter i samma takt dröjer det inte så många år innan de stora medlemspartiernas tid är över och partiernas medlemstal reducerats till ett minimum. SNS Demokratiråd 2000 ställde frågan om det går att tänka sig ett demokratiskt samhälle helt utan politiska partier. Tankeexperimentet frågade om partierna behövdes eller om deras uppgifter kunde övertas av andra aktörer och institutioner i samhället.

Slutsatsen blev att vissa av partiernas traditionella uppgifter, såsom att formulera folkopinionen och att engagera medborgarna, redan i stor utsträckning tagits över av andra. Men ett samhälle utan partier skulle innebära betydande förändringar när det gäller maktstruktur och styrelsesätt. Välorganiserade särintressen, resursstarka experter och karismatiska medieaktörer skulle stärka sitt inflytande.

Den representativa demokratin bygger på principen att medborgarna som väljare kan ställa makthavarna till ansvar. De allmänna valen ska ge möjlighet att blicka tillbaka och fälla en dom över den sittande regeringen och dessutom ge ett mandat för den kommande valperioden. Utan politiska partier försvåras detta ansvarsutkrävande och därmed minskar väljarnas makt. Demokratirådets slutsats blev att demokrati utan partier förr eller senare skulle upphäva sig själv. Men även om den representativa demokratin behöver politiska partier är det inte nödvändigt att partier behöver vara organiserade med 1800-talets tyska arbetarrörelse som förebild. Ett politiskt parti är egentligen ett slags kommunikationssystem och morgondagens partier kan komma att få helt nya organisationsformer och arbetssätt.

Val

Partier och val hänger nära samman och vissa definitioner av begreppet politiskt parti kan vara direkt förknippade med förekomsten av allmänna val. Men partier och val behöver inte med logisk nödvändighet följas åt. Historiskt sett har det funnits val utan partier, särskilt i den äldre formen av representation där en valkrets företräddes av en personlig representant. Det kan också finnas partier utan val. I diktaturer med enpartisystem förekommer ofta en form av röstningsprocedur som tjänar syftet att legitimera den härskande regimen, men som inte ger väljarna några reella valmöjligheter. Det har också funnits diktaturer med flerpartisystem. Östtyska DDR hade exempelvis ett antal olika partier, såsom ett bondeparti och ett liberaldemokratiskt parti, vilka dock alla erkände kommunistpartiets ledande roll och de fungerade i realiteten som stödorganisationer för statsledningen.

Demokratiska val

Demokrati förutsätter val, men inte vilka val som helst. Erfarenheterna av skenval och formella fasader har lett till att det numera finns ett antal relativt tydligt angivna krav som måste vara uppfyllda för att man ska kunna tala om demokratiska val. De mest grundläggande av dessa kriterier finns preciserade i internationella avtal och fördrag.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna anger att var och en har rätt att delta i sitt lands styre, direkt eller genom fritt valda ombud. Folkets vilja ska utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet. Folkviljan ska uttryckas i periodiska och verkliga val, som ska genomföras med tillämpning av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning eller ett likvärdigt fritt röstförfarande. I FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter förtydligas att varje medborgare ska ha rätt och möjlighet att, utan diskriminering och utan oskäliga inskränkningar, rösta vid val med allmän och lika rösträtt och hemlig röstning, varigenom garanteras att väljarnas vilja fritt kommer till uttryck.

Grundläggande regler om demokratiska val har också antagits inom ramen för internationella organisationer som Europarådet, Interparlamentariska unionen IPU, Organisationen för de amerikanska staterna OAS och Afrikanska unionen AU. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE, tidigare ESK) har som en av sina huvuduppgifter att organisera valövervakning och befrämja demokratisk utveckling. Erfarenheterna visar att det finns många sätt att manipulera ett val, men att det också är möjligt att organisera val som uppfyller demokratiska kriterier.

Allmänna val. Allmän rösträtt är grundläggande för ett demokratiskt samhälle och varje begränsning av rösträtten framstår som problematisk mot bakgrund av demokratiska värden som likhet, medborgarskap och universalism. Rösträttsrörelsen är därför intimt förknippad med samhällets demokratisering, men kampen för allmän rösträtt är ännu inte helt avslutad. Under 1800-talets slut och 1900-talets början avskaffades successivt de ekonomiska hinder som utestängde fattiga och egendomslösa och begränsade rösträtten till samhällets mest välbeställda grupper. Under 1900-talet kom den stora rösträttsstriden att gälla kvinnornas rösträtt och valbarhet. När nu ett antal arabstater successivt inför kvinnlig rösträtt återstår bara något enstaka land, som Saudiarabien, där enbart män har rösträtt. Också etniska rösträttshinder har kommit att avskaffas, där Sydafrikas övergång från apartheid till demokrati med allmän rösträtt år 1994 markerar en milstolpe.

Det viktigaste rösträttshinder som återstår i dagens värld gäller ålder. De flesta länder sätter gränsen vid 18 år, men i några stater gäller alltjämt 20 eller 21 år som minimiålder. Den allmänna tendensen är att åldersgränsen successivt sänkts. I några länder, som Nicaragua, Kuba och Österrike, har rösträttsåldern satts till 16 år.

Personer som är omyndigförklarade eller är intagna för mentalvård saknar i många länder rösträtt. I några länder har en strävan efter att hålla militärer utanför politiken lett till att militär personal inte får rösta. Eftersom rösträtt betraktas som en medborgerlig rättighet har ett antal länder också formulerat vissa skyldigheter som villkor för att få delta i de allmänna valen. Att vara dömd till fängelse kan i vissa länder diskvalificera för rösträtt, åtminstone under ett visst antal år.

I Sverige undanröjdes de största hindren för allmän rösträtt genom rösträttsreformerna 1907–1909 och 1920–1921, som ledde fram till allmän och lika rösträtt för både kvinnor och män. Vissa rösträttsbegränsningar (»streck») fanns dock fortfarande kvar. De som var försatta i konkurs, var omhändertagna av fattigvården och hade dömts till straffpåföljd hade inte rösträtt i riksdagsvalen. Vid kommunalvalen förlorade man dessutom rösträtten om man inte betalat sina kommunalskatter under de tre senaste åren. Dessa olika streck avskaffades successivt. En domstols möjlighet att genom omyndigförklaring frånta någon rösträtten avskaffades slutligen i samband med valet 1991.

Numera gäller att man för att få rösta i riksdagsvalen ska ha fyllt 18 år senast på valdagen och vara svensk medborgare och vara eller ha varit folkbokförd i Sverige. Utlandssvenskar får rösta om de någon gång bott i Sverige och om de inför valet anmäler sig till röstlängden.

För rösträtt till kommun- och landstingsfullmäktige gäller också en 18-årsgräns. För att få rösta i ett kommunalval måste man vara folkbokförd i kommunen och dessutom antingen (1) vara svensk medborgare, (2) medborgare i något av EU:s medlemsländer eller medborgare i Island eller Norge, (3) medborgare i något annat land än de som räknats upp ovan och varit folkbokförd i Sverige i tre år i följd före valdagen. Det är alltså fler som får rösta i de lokala valen än i riksdagsvalen: antalet röstberättigade skiljer sig med drygt 200 000 personer.

För valen till Europaparlamentet gäller samma villkor som för val till riksdagen, det vill säga att man fyllt 18 år, är svensk medborgare samt är eller har varit folkbokförd i Sverige. Rösträtt vid Europavalen har dessutom medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater, förutsatt de är folkbokförda i Sverige och att de har anmält sig till röstlängden. Men om de röstar i Sverige, får de inte rösta i någon annan medlemsstat.

Direkta val. Med direkta val avses att det endast är väljarnas röster som avgör vem som blir vald. Men eftersom det finns flera alternativa sätt att översätta röster till mandat får valsystemet stor praktisk betydelse för valutslaget och mandatens fördelning mellan partierna. Skillnaderna mellan proportionella val, majoritetsval och andra slags valsystem behandlas senare i detta kapitel. Gemensamt för de olika valsystemen är ett krav på förutsebarhet: givet en viss fördelning av rösterna framgår det direkt vem som blivit vald. Alla fria staters parlament har åtminstone en kammare, med makt över lagstiftning, som är direkt vald av folket.

Indirekta val innebär att väljarna utser en grupp elektorer, ett kollegium, som i sin tur har uppgiften att välja representanter. Ledamöterna i det tyska förbundsrådet, som är den kammare i parlamentet som företräder delstaterna, utses exempelvis av delstaternas regeringar. I en del presidentstyrda länder utses presidenten indirekt. Ett exempel är USA, där väljarna formellt sett utser ett elektorskollegium, som sedan har i uppgift att välja president. Vid jämna lägen har det hänt att majoritetsläget blivit annorlunda i elektorskollegiet än i väljarkåren. Detta inträffade exempelvis år 2000, då George W. Bush valdes till president trots att Al Gore fick fler röster bland väljarna.

Regelbundna val. Med parlamentens demokratisering följde en ökad regelbundenhet i det parlamentariska arbetet. Konsekvensen blev också att valen till

parlamentet började hållas vid återkommande tillfällen enligt en viss periodicitet. Exakt hur långa intervallen bör vara är en öppen fråga, eftersom motstridande krav står mot varandra. Ett argument för korta intervall gäller lyhördheten gentemot väljarna. Ju oftare väljarna får komma till tals, desto större möjligheter har väljarna att utkräva ansvar och påverka politikens inriktning. För längre intervall talar argumentet att en nyvald regering måste få viss tid på sig för att kunna genomföra sin politik. Förändringar i budget och lagstiftning tar tid för att få praktiskt genomslag, särskilt i stora komplexa organisationer som den offentliga sektorn.

Det stora flertalet av världens parlament väljs med en mandatperiod på fyra eller fem år. Några väljs för kortare tid, exempelvis representanthuset i USA (två år) och motsvarigheten i Australien och Nya Zeeland (tre år). Sverige är i detta sammanhang ett intressant fall, eftersom mandatperiodens längd sänktes från fyra till tre år genom grundlagsreformen 1970, men höjdes tillbaka till fyra år i samband med 1994 års val. Huvudargumentet för återgången till fyraåriga mandatperioder var att tre år visat sig vara en alltför kort tid för att en regering ska kunna genomföra en mer långsiktig och konsekvent politik.

Några enstaka länder har en senat eller ett överhus där ledamöterna sitter så länge som åtta eller nio år. Sexåriga mandatperioder förekommer i något fler länder. Ett exempel är den amerikanska senaten, där en tredjedel av senatorerna omväljs vartannat år.

Rätten att utlysa nyval skiljer sig åtskilligt inom gruppen av demokratiska stater. I ett land som Sverige kommer valen vart fjärde år enligt ett fast schema och ett eventuellt nyval rubbar inte de ordinarie valen. Storbritannien tillämpar en annan modell. Den brittiska premiärministern har befogenhet att utlysa val, som måste hållas senast inom fem år efter föregående val, och med det nya valet inleds en ny mandatperiod. Det gör att brittiska valrörelser kan komma plötsligt och bli lika intensiva som kortvariga.

Hemliga val. »Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val» heter det i den svenska regeringsformen och i lagstiftningen finns även andra bestämmelser med syfte att skydda valhemligheten. Vallagen anger exempelvis att det på varje röstmottagningsställe ska finnas ett antal avskilda platser, valskärmar, där väljarna kan rösta utan insyn. Brottsbalken stadgar att den som obehörigen försöker skaffa sig kännedom om vad som angående utövning av rösträtt i allmänt ärende skall hållas hemligt ska dömas för brott mot rösthemlighet.

Principen om hemliga val hindrar inte att man frågar en människa hur hon eller han röstar, exempelvis i samband med opinionsundersökningar. Förutsättningen är emellertid att ingen får tvingas eller pressas att svara; valet att berätta om sin röstning måste vara helt frivilligt. En insamling av personuppgifter i samband med opinionsundersökningar kräver dessutom ett informerat samtycke till att medverka i undersökningen.

Hemliga val betraktas numera som en självklar del av demokratiska val, men i äldre tider förekom offentlig röstavgivning. Danmark använde öppna omröstningar fram till 1901. På valdagen presenterade kandidaterna sig genom valtal, varefter de församlade väljarna gav sin röst genom handuppräckning. I England fick de röstande gå fram en och en och tillkännage sin röst, som därpå skrevs in i röstläng-

den. Detta system, som gav stora möjligheter för arbetsgivare och lokala godsägare att utöva påtryckningar på sina underlydande, avskaffades genom en lag 1872 som införde hemlig röstning. Australien gick tidigt över till hemlig röstning och blev en förebild för andra länder. Systemet med »australisk valsedel» (*Australian ballot*) innebär, förutom hemlig röstning, att staten har hand om tryckningen av valsedlarna, att valsedeln förtecknar alla partier och kandidater samt att valsedlarna endast delas ut vid själva vallokalen. Avsikten med dessa tekniska bestämmelser är att minska risken för manipulation och valfusk.

Fria val. Allmänna, direkta, regelbundna och hemliga val är nödvändiga inslag i en demokratisk valprocedur, men dessa krav är inte ensamt tillräckliga. Avgörande är också om valen är fria och rättvisa (*free and fair elections*). Uppmärksamheten inriktas därmed på vad som händer före valet (valförberedelser och valrörelse), under själva valet (röstningsprocedur) och efter valet (sammanräkning, offentliggörande och genomförande av valresultatet).

Fria val fordrar flerpartisystem, yttrandefrihet och fria medier. Staten måste därför erkänna rätten att bilda partier och se till att partier kan konkurrera på lika villkor och att partierna behandlas lika inför lagen. Valrörelsen måste också kunna genomföras utan att myndigheterna ingriper genom våld, trakasserier eller hot om repressalier mot väljare, kandidater, partier eller medier. Myndigheterna får heller inte diskriminera eller otillbörligt gynna vissa partier eller kandidater när det gäller tillgång till medieutrymme.

Lagstiftning, regelsystem och valadministration måste också vara korrekt för att minimera riskerna för manipulation och för att väljarna ska kunna ha förtroende för valproceduren. Det finns annars stora risker för valfusk i samband med upprättande av röstlängd, utformning av valsedlar, röstavgivning, avprickning i röstlängd, sammanräkning och slutligt fastställande av valresultatet. Fria val ställer krav på respekt, både för väljare och för politiker. Lagen måste tillförsäkra politikerna rätten att kandidera, driva opinion och få tillfälle att utöva den makt som väljarna överlämnat genom sin röstning.

Ju mer demokratins modell sprider sig över världen, ju fler val organiseras i olika länder, ju mer politisk makt som står på spel och ju större frestelserna blir att valfuska – desto större betydelse får en effektiv kontroll av att kraven på fria och rättvisa val faktiskt efterlevs. Varje demokratisk stat har ett inbyggt system för kontroll för att upptäcka och beivra brott mot valreglerna. Det har hänt, också i nutidens Sverige, att val har fått göras om i efterhand. I länder med svagare demokratisk tradition har också internationellt organiserad valövervakning kommit att spela en viss roll för att sprida idén om fria val. De samlade erfarenheterna från dessa valövervakare bildar en lång katalog över konsten att manipulera ett val.

Kraven på allmänna, direkta, regelbundna, hemliga och fria val kan betraktas som minimivillkor, numera allmänt omfattade i hela den demokratiska världen. Det finns också aspekter som är mer omstridda. Olika demokratiska länder har skilda synsätt på inslag som registrering, röstplikt, förhandsröstning och elektronisk röstning.

Registrering? Principen om »en medborgare, en röst» kan bara förverkligas genom ett administrativt system med en förteckning över de röstberättigade med-

Konsten att manipulera ett val

Före valet
- Försvåra för oppositionen att framträda i medier.
- Förbjud oppositionspartier eller inför höga spärrar.
- Rita om valkretskartan så att oppositionen missgynnas.
- Förfalska röstlängderna genom att lägga till spökväljare och döda själar.
- Sprid falsk information om att valet hålls vid ett senare tillfälle.

Under valet
- Hota väljare som misstänks stödja oppositionen.
- Skapa oro på valdagen, sabotera vallokaler, ring in bombhot, förstör valurnor.
- Förfalska valsedlar.
- Ordna så att valurnorna lämnas obevakade.
- Använd falsk identitet för att rösta.
- Utnyttja systemet med röstning via ombud.
- Muta eller hota valförrättare.

Efter valet
- Stör röstsammanräkningen.
- Byt ut eller förstör oppositionens valsedlar.
- Programmera om eventuella elektroniska valautomater.
- Förfalska beräkningarna när lokala valsiffror summeras till riksresultat.

Källor: www.idea.org, www.aceproject.org, www.freedomhouse.org, www.manskligarattigheter.gov.se.

borgarna. Syftet är tvåfaldigt: dels att se till att enbart personer som uppfyller rösträttskraven tillåts att rösta, dels att se till att varje väljare bara avger en enda röst.

Sverige, liksom en del andra länder, använder ett allmänt befolkningsregister för att avgränsa kretsen av röstberättigade. I Sverige är det Valmyndigheten som har i uppgift att inför varje val upprätta en röstlängd på grundval av folkbokföringen. Varje medborgare har rätt att kontrollera om man finns upptagen i röstlängden, men man behöver inte ta något eget initiativ för att få rösta på valdagen (undantaget är de utlandssvenskar som flyttade ut för över tio år sedan, vilka själva måste meddela sin adress).

I åtskilliga länder måste den röstberättigade själv registrera sig i röstlängden för att få utnyttja sin rösträtt. Lettland tillämpar ett eget system, som innebär att väljaren antecknas i en röstlängd först vid besöket i vallokalen; genom en stämpel i passet kontrolleras att väljaren bara röstar en gång. I några länder är det obligatoriskt att registrera sig i förväg, i andra är det frivilligt. En del länder kräver att medborgaren registrerar sig vid ett personligt besök hos myndigheterna, andra

länder försöker underlätta proceduren genom att också tillåta registrering via brev, dörrknackningskampanjer och internet. Metoden att upprätta röstlängden genom individuell registrering kan berättigas av rent praktiska skäl i länder som saknar ett heltäckande befolkningsregister, men det har också motiverats av mer principiella skäl. Tanken är att rösträtten endast ska kunna förvärvas genom en aktiv handling från medborgarens sida.

Metoden att uppställa villkor för att få registreras i röstlängden har använts för att genom diskriminering hindra vissa befolkningsgrupper från att rösta. En ökänd metod tillämpades i de amerikanska sydstaterna för att utestänga svarta medborgare. I »språktest« (*literacy tests*) ställdes intrikata kunskapsfrågor om konstitutionens innehåll. Eftersom vita slapp att gå igenom provet kom väljarkåren i praktiken att bli etniskt segregerad.

Röstplikt? Konflikten mellan olika sätt att betrakta demokratiska val ställs på sin spets i frågan om röstplikt. Om valen ses som en medborgerlig rättighet faller det sig naturligt att låta valhandlingen vara frivillig. Om valen i stället ses som en medborgerlig skyldighet finns det argument för att röstning bör vara obligatorisk. Ett lagstadgat tvång att rösta finns i ett trettiotal länder. Några länder undantar äldre personer från röstplikten och i flera länder upprätthålls inte tvånget i praktiken.

I några demokratier, som Australien, Belgien, Cypern och Grekland, är röstplikten en realitet. Myndigheterna kan där i efterhand kontrollera att den enskilde medborgaren faktiskt lämnat en röst, även om valhemligheten innebär att väljaren fritt kan rösta blankt eller slumpmässigt. Länder med röstplikt kan använda olika slags sanktioner mot den som inte röstar. Den som stannar hemma kan i efterhand uppmanas att förklara sig och uppge ett giltigt skäl. Böter är ett vanligt förekommande straff och i några länder kan det ytterst bli aktuellt med fängelse för den som inte betalar böterna. Den som underlåter att rösta kan ibland också riskera att temporärt mista vissa rättigheter och förmåner. I länder där skyldigheten är en realitet har röstplikten en tydlig effekt på valdeltagandet. I Australien, där röstplikt infördes 1924, steg valdeltagandet dramatiskt och ligger numera konstant kring 95 procent.

Argumenten till försvar för ett system med obligatorisk röstning går ut på att politikerna blir mer lyhörda för hela befolkningens intressen, att röstplikten ger ökad legitimitet åt partier och parlament och, inte minst, att det markerar att den enskilde medborgaren har en skyldighet att bidra till den demokratiska processen. Motargumenten betonar i stället individens negativa frihet, skyddet mot att av myndigheterna tvingas vara politiskt aktiv. I länder med frivillig röstning blir valdeltagandet också en mätare på befolkningens engagemang. Medborgaren har här inte bara möjligheten att göra sin röst hörd (*voice*), utan kan också visa sitt missnöje med att dra sig undan och vara passiv (*exit*).

Den konservative statsvetaren Rudolf Kjellén argumenterade under 1910-talet för obligatorisk röstning och motionerade också i riksdagen för förslaget att Sverige borde införa röstplikt. Idén fick emellertid ringa stöd och har sedan dess främst diskuterats i akademiska kretsar.

Förtidsröstning? Det traditionella sättet att rösta är att besöka sin vallokal och där personligen lämna sin valsedel. För personer som till följd av sjukdom eller

funktionshinder har praktiska svårigheter att bege sig till vallokalen brukar det finnas någon form för röstning via ombud eller tillfälle att rösta vid vårdinrättningar och andra institutioner.

En del länder har mycket restriktiva villkor för att få rösta före valdagen, några tillåter förtidsröstning endast om man är på utlandsresa eller har andra speciella hinder, medan vissa länder har generösa regler som innebär att alla väljare kan rösta före själva valdagen. I Sverige börjar förtidsröstningen 18 dagar före valdagen och pågår fram till och med valdagen. Man behöver inte uppge något skäl till att man röstar i förtid. Det är kommunerna som ordnar röstningslokaler i form av bibliotek, skolor och kommunkontor. Vid det senaste valet var det nästan 30 procent som använde möjligheten till förtidsröstning. Den svenska vallagen ger också ett utrymme för ångerröstning. Väljarna får rösta personligen i sin vallokal, även om de redan har förtidsröstat. Den tidigare rösten, som ligger oöppnad i ett ytterkuvert, räknas då inte.

Möjligheten att rösta i förhand väcker både praktiska och principiella frågor. Förtidsröstning gör det enklare för väljarna att rösta och tenderar därför att höja valdeltagandet. Men ett omfattande system av förhandsröstning kräver personal och logistik och höjer därmed kostnaderna för valadministrationen. Ett principiellt argument är att förtidsröstning förenklar valet, höjer valdeltagandet och därmed gynnar den politiska jämlikheten. Länder med en mer restriktiv syn på användningen av förtidsröstning betonar valhandlingens symbolkaraktär. Genom att på valdagen samlas kring vallokalerna markerar väljarna det demokratiska medborgarskapets kollektiva karaktär.

E-röstning? Elektronisk röstning är ett samlingsbegrepp för olika sätt att förenkla röstningsproceduren genom informationsteknik. Det kan gälla exempelvis elektroniska röstningsmaskiner i vallokalerna och automatiserad röstsammanräkning. Olika idéer om e-röstning och internetval har diskuterats och prövats i mindre skala, men att använda elektronisk röstning i stor skala i samband med parlamentsval har visat sig vara förknippat med flera problem. Ett datasystem för röstning i allmänna val måste uppfylla mycket höga krav på tillförlitlighet, säkerhet, kontrollerbarhet och öppenhet.

Europarådet har samlat erfarenheterna från e-röstning och antagit ett antal grundläggande rekommendationer. De rättsliga kriterierna utgår från demokratins krav på allmän, lika, fri och hemlig rösträtt. Ett elektroniskt röstningssystem måste också vara tillförlitligt, säkert, begripligt och möjligt att kontrollera. Ett grundläggande krav är att väljarna förstår hur e-röstning fungerar. En så central del av demokratin som valsystemet måste ytterst vila på allmänhetens förtroende.

Valrörelser

De val som förekom i äldre tider förutsatte ett personligt möte mellan väljare och valda. Det var ofta fråga om att omvälja den person som sedan tidigare innehade uppdraget som valkretsens representant. Valen fick en annan inriktning när väljarna började ställa frågan om representanten verkligen borde omväljas eller om någon annan kanske borde sändas i stället. När två eller flera kandidater stod mot varandra,

och när de började formulera program och utväxla argument, kom väljarna att få ökad makt. Valutgången var inte längre given.

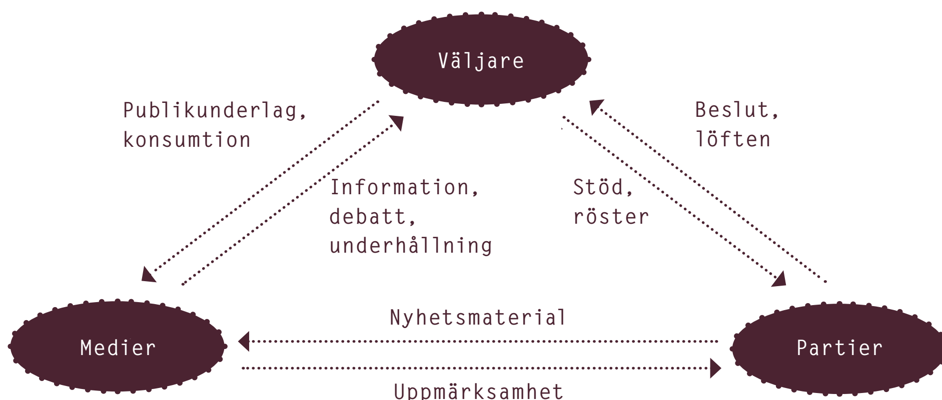
Med parlamentarism, allmän rösträtt, politiska partier och rikstäckande dagstidningar ändrade valrörelserna karaktär. Massdemokratins valrörelser innebar att banden mellan väljare och valda blev längre och indirekta, förmedlade via partiorganisationer och massmedier. Valrörelserna i dagens demokratier har tre huvudaktörer: folket, partierna och medierna. Spelet mellan dessa tre parter kan beskrivas som ett triangeldrama (se närmare SNS Demokratiråd 2006).

Politiker, väljare och medier befinner sig i ömsesidiga beroendeförhållanden. Politikerna är beroende av stöd och röster från väljarna. Väljarna påverkas i gengäld av de beslut och löften som politikerna har kontroll över. Eftersom dagens väljare och politiker i allt väsentligt kommunicerar indirekt, får också medierna makt. Medierna behöver folket i form av publik, köpare och konsumenter. Allmänheten behöver i sin tur medierna för information, debatt och underhållning. Också mellan medier och partier råder ett ömsesidigt beroendeförhållande. Politikerna förser journalisterna med nyheter och annat material och journalisterna kontrollerar de arenor som politikerna behöver för att uppmärksammas.

De närmare relationerna mellan väljare, partier och medier varierar både mellan olika länder och mellan olika tidsperioder. Schematiskt kan man urskilja fyra olika typer av valrörelser, var och en med sina speciella förutsättningar för opinionsbildning och valdebatt. Grovt sett kan de fyra modellerna ses som etapper i valrörelsernas historiska utveckling, men i realiteten finns det många överlappningar och kombinationer. Valrörelserna förändras, som så många andra delar av ekonomi och samhälle, i riktning från arbetsintensiv till kapitalintensiv verksamhet. Tidigare låg valrörelsernas tyngdpunkt på valmöten, agitation, dörrknackning och talarturnéer. I dag är det mediesamhällets och informationsteknikens möjligheter som anger förutsättningarna för politisk kommunikation.

I demokratins tidiga historia bedrevs valrörelser primärt på de politiska partiernas villkor. Vid tiden för det demokratiska genombrottet var det partierna som

Valtriangeln



Källa: Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Sören Holmberg, Jesper Strömbäck och Lennart Weibull (2006). Mediernas valmakt. Demokratirådets rapport, SNS Förlag, Stockholm 2006, figur 1.7.

Fyra typer av valrörelser

Logik	Partilogik	Medielogik	Marknadslogik	Nätverkslogik
Partier	Medlemsparti Produkt-orientering	Kampanjparti Säljorientering	Marknadsparti Marknads-orientering	Nätverksparti Nätverks-orientering
Väljare	Lojala grupper Klass	Masspublik Sakfrågor	Målgrupper Livsstilar	Nätgemenskaper Värden
Medier	Partikontrollerade medier	Journalistiska massmedier	Nischad marknadsföring	Medborgar-journalistik
Centrum för opinions-bildning	Talarstolen	Nyhets-redaktionen	Konsultbyrån	Internet

Källa: Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Sören Holmberg, Jesper Strömbäck och Lennart Weibull (2006). Mediernas valmakt. Demokratirådets rapport, SNS Förlag, Stockholm 2006, Figur 5.1.

organiserade och kontrollerade valrörelsernas opinionsbildning. Medielandskapet dominerades av många små lokaltidningar med stark partipolitisk anknytning. Partierna kunde därmed föra fram sina budskap både på ledarsidor och på nyhetsplats. Lokala valmöten spelade också en stor roll för att nå ut till väljarna. Med många medlemmar och lokala valarbetare kunde partierna möta väljarna personligen genom hembesök och på arbetsplatser. Partiernas valkampanjer gick särskilt ut på att se till att de egna anhängarna inte stannade hemma på sofflocket utan faktiskt gick och röstade på valdagen. De lojala väljarna mobiliserades genom valpropaganda som betonade gruppintressen och ideologiska argument.

En annan typ av valrörelse kännetecknas av en medielogik. Efter hand fick de journalistiska massmedierna en allt större betydelse för valrörelsernas förlopp. Under 1960-talet hade televisionen blivit en politisk maktfaktor. Radio och television hade alltjämt en monopolsituation, men journalistiken utvecklades mot allt större självständighet i förhållande till partier och stat. Samtidigt försvagades partipressen i dubbla avseenden. Dels försvann många mindre tidningar till följd av den hårdnande konkurrensen, dels kom tidningarna att redigeras mer efter journalistiska och mindre efter partipolitiska principer. Journalisterna fick allt större makt över valbevakningen, inte minst genom att styra debattens inriktning mot olika sakfrågor och därmed påverka den politiska dagordningen. I takt med att väljarna blev mindre bundna av gamla lojaliteter kom en ökande del av väljarkåren att bli mottagliga för budskap som kunde påverka deras val av parti. Partiernas inriktning på att nå dessa marginalväljare förstärkte ytterligare mediernas betydelse.

Valrörelser präglade av marknadslogik dominerar i ett politiskt system som det amerikanska, men har fått viss inverkan också på valrörelserna i Sverige och andra

europeiska länder. Partiernas valkampanjer orkestreras här efter den kommersiella marknadsföringens modell. Väljarna indelas i målgrupper och marknadsföringen skräddarsyr budskap anpassade till dessa olika väljarsegment. Denna typ av valrörelse dominerar mest i system som tillåter ett obegränsat utrymme för politisk reklam i television och radio. Men även i länder med starka restriktioner för politisk reklam kan marknadsföringstänkande få stort genomslag i partiernas kampanjplanering. Marknadskonsulter och opinionsmätningar tillhör den politiska vardagen, åtminstone för mer resursstarka partier.

Den pågående kommunikationsrevolutionens betydelse för valrörelserna är än så länge svårbedömd, men man kan skönja embryot till en typ av valrörelse som följer ett slags nätverkslogik. De nya kommunikationsteknikernas enkla sätt att bygga och vidmakthålla nätverk kan vitalisera redan existerande partiorganisationer, men också bilda grund för hittills okända former av politiska partibildningar. Nätverkslogiken har internet som främsta kommunikationsmedel och ger möjlighet för nya former av medborgarjournalistik. Den aktuella utvecklingen innebär att den vedertagna uppdelningen mellan väljare och medier börjar ifrågasättas.

Kommunikationsteknikens och medielandskapets omvandling har således förändrat valrörelsernas karaktär. Därmed ändras också förutsättningarna för väljarnas ställningstaganden. Valhandlingen utgör det centrala elementet i ett politiskt system byggt på demokratisk representation och tilldrar sig därför stort intresse, inte bara i dagsdebatt och partipolitik utan också i samhällsvetenskaplig forskning. Tidigare utgjordes källmaterialet framför allt av geografiska data. Med ledning av variationerna i partiernas lokala förankring försökte man genom kartor och statistiska samband dra slutsatser om den sociala sammansättningen av partiernas väljargrupper. Numera har detta slags valgeografisk analys kompletterats och ersatts av metoden med slumpmässiga befolkningsurval och systematiska intervjuer. Valforskning grundad på sådana statistiska urvalsundersökningar fick sitt genombrott under 1950-talet. Tidsserierna från dessa valundersökningar utgör en huvudkälla för statsvetenskaplig forskning kring väljarbeteende.

Den standardmodell som brukar ligga till grund för valundersökningarna har sitt ursprung i det amerikanska valforskningsprogrammet, som initierades av en forskargrupp vid Michiganuniversitetet. Modellen söker förena långsiktiga förklaringsfaktorer av social och ekonomisk karaktär med kortsiktiga faktorer som har att göra med händelser i samband med den aktuella valrörelsen. Den enskilde väljarens partival kan därmed följas bakåt i orsakskedjan, från dagsaktuella utspel och opinionsvindar, via ideologi och identitet tillbaka till den enskildes sociala ursprung.

En huvudslutsats från flera årtiondens valundersökningar är att tyngdpunkten i förklaringarna till väljarnas val av parti förskjuts från långsiktiga och stabila förklaringsfaktorer, såsom klasstillhörighet och livslång partiidentifikation, i riktning mot mer kortsiktiga och instabila faktorer såsom aktuella uppfattningar och åsikter. Klassröstningen försvagas, medan sakfrågeröstningen har förstärkts. Betydelsen av kortsiktiga opinionsvindar bör dock inte överdrivas. Valundersökningarna finner bara belägg för marginella effekter av partiledarnas popularitet och uppmärksammade utspel mot slutet av valrörelsen. Väljarna vägleds framför allt av sina grundläggande värderingar och åsikter i de frågor som aktualiseras i valrörelsen. Trots

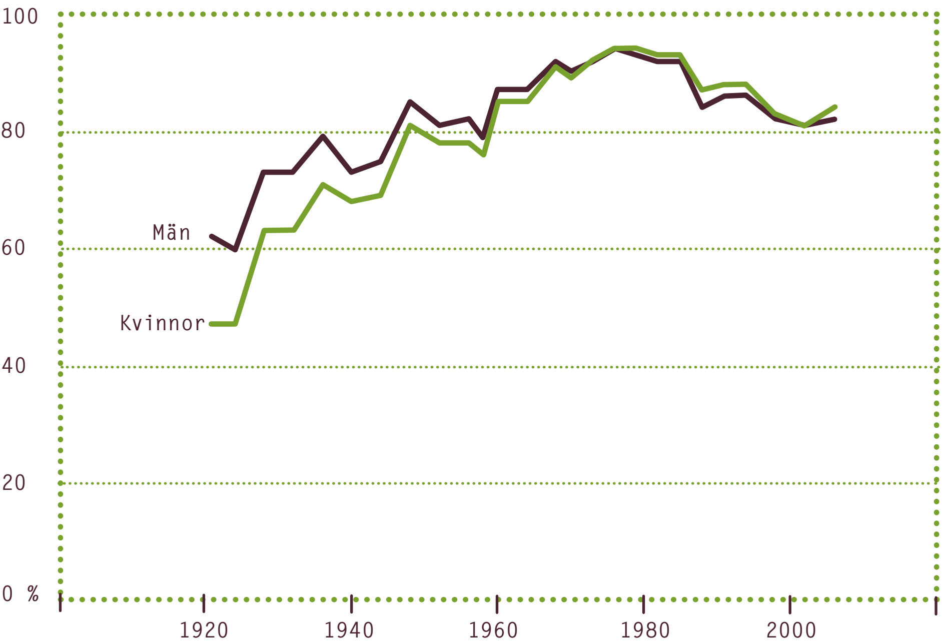
ökad rörlighet och försvagad partiidentifikation sätter gårdagens partipolitiska konfliktlinjer alltjämt sin prägel på dagens valrörelser.

Valdeltagande

Valdeltagandet mäter hur många medborgare som faktiskt utnyttjar sin rösträtt. Värdet av ett högt valdeltagande är omstritt och beroende av demokratiteoretiskt perspektiv. Deltagandedemokrater tillmäter valdeltagandets nivå en stor betydelse för att bedöma vitaliteten i ett demokratiskt system. För den konkurrensdemokratiska skolan behöver lågt valdeltagande i sig inte vara något negativt, utan kan tvärtom ge en signal om att medborgarna inte anser att ett visst val är särskilt angeläget.

Den uppfattning som kommer till uttryck i många svenska officiella dokument, särskilt under socialdemokratiska regeringar, ligger närmast det deltagardemokratiska synsättet. Direktiven till Grundlagsutredningen beskrev tendensen till ett sjunkande valdeltagande som en oroande utveckling och en av utredningens främsta uppgifter blev att höja valdeltagandet. Valdeltagandet i riksdagsvalet 2006 var 82,0 procent. En betydande del av dagens demokratidebatt handlar om detta ska anses vara en »hög» eller »låg» nivå. Bedömningen av valdeltagandets omfattning beror inte bara på demokratiteoretisk utgångspunkt utan också på valet av historiskt och jämförande perspektiv.

Under den fördemokratiska epoken av Sveriges historia var det relativt få som utnyttjade sin rösträtt. Valdeltagandet nådde inte 50-procentsnivån förrän i början av 1900-talet. Då de nya rösträttsbestämmelserna första gången tillämpades 1911



Valdeltagande i riksdagsvalen, urvalsundersökningar 1921–2006.
Källa: Statistiska centralbyrån, www.scb.se

blev valdeltagandet 57 procent. Under 1920-talets början sjönk valdeltagandet. Det berodde främst på att kvinnorna, den nya stora väljargruppen, hade betydligt lägre valdeltagande än männen. Det var särskilt kvinnorna på landsbygden som inte röstade. Skillnaden mellan städer och landsbygd utjämnades först under 1930-talet. Norrland hade länge det lägsta valdeltagandet, men med undantag för några isolerade fjälldistrikt ligger valdeltagandet i de norra valkretsarna numera på samma nivå som i övriga landet. Det är i stället några av storstädernas förortsområden som i dag präglas av ett lågt valdeltagande, som i några distrikt understiger 50 procent.

I ett sekels perspektiv har valdeltagandet successivt ökat, men utvecklingen har inte gått spikrakt. Vid vissa val har den politiska striden varit särskilt intensiv och fler väljare än vanligt har gått till valurnorna. Sådana mobiliseringsval var tullstridens val 1887, borggårdskrisens 1914, kosackvalet 1928, planhushållningsdebattens 1948, det socialdemokratiska segervalet 1968 och den borgerliga alliansens valseger 2006.

Kvinnorna hade under lång tid lägre valdeltagande än männen, men skillnaden krympte i val efter val. Vid valet 1973 hade kvinnorna hunnit ikapp och sedan dess har det varit proportionellt något fler kvinnor än män som utnyttjat sin rösträtt. Bland förstagångsväljarna är skillnaden särskilt tydlig: yngre kvinnor har ett par procentenheters högre valdeltagande än yngre män.

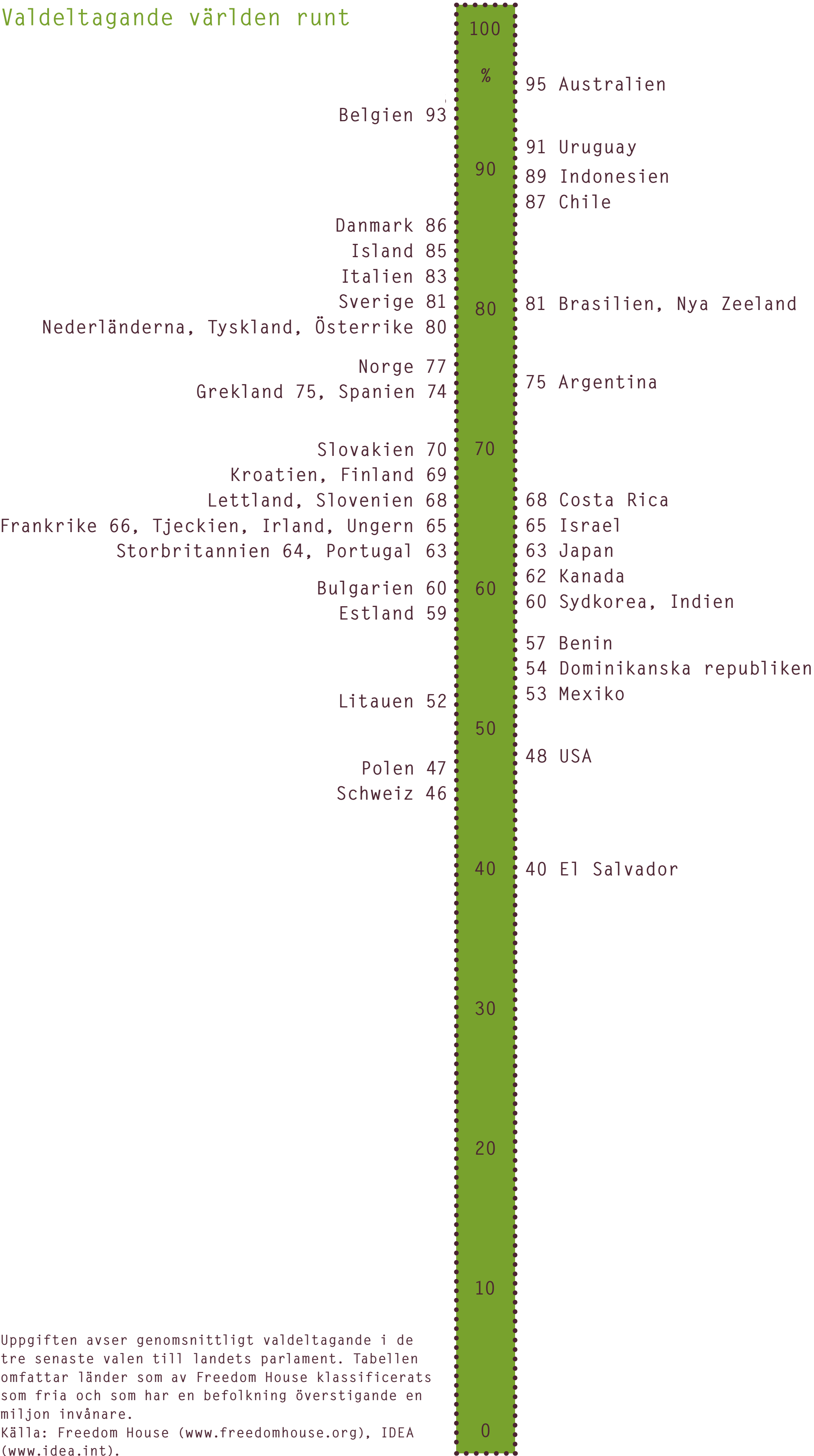
De sociala skillnaderna i valdeltagande har efter hand minskat, men vissa samband kvarstår. De allra äldsta, över 75 år, har något lägre valdeltagande, liksom de yngsta, under 30 år. Civilstånd har alltid haft betydelse: gifta röstar oftare än ogifta. Arbetslösa har lägre valdeltagande än genomsnittet. Sambandsmönstren kan tydas så att ensamstående och socialt isolerade också tenderar att stå utanför det politiska livet. Hög utbildning och hög inkomst tenderar att leda till extra hög sannolikhet att gå och rösta. En kategori med speciellt högt valdeltagande är gifta medelålders, akademiskt utbildade höginkomsttagare som arbetar inom offentlig sektor. Valstatistiken visar på att valdeltagandet däremot är relativt lågt inom grupper som unga LO-medlemmar, fattigpensionärer och röstberättigade som relativt nyligen fått svenskt medborgarskap.

Allra högst valdeltagande noterades vid riksdagsvalet 1976, då nära 92 procent av de röstberättigade deltog. Sedan dess sjönk nivån och efter valet 2002, då valdeltagandet fallit till 80 procent, fördes en intensiv debatt om orsaker och möjliga botemedel till medborgarnas minskande intresse för de allmänna valen. Vid valet 2006 steg emellertid valdeltagandet med cirka två procentenheter. Dessa uppgifter avser riksdagsvalen. Sedan 1976 har deltagandet i valen till kommuner och landsting varit något lägre. Det förklaras av det jämförelsevis låga valdeltagandet bland utländska medborgare, som sedan 1976 har rätt att rösta i dessa val.

Ett valdeltagande kring 80 procent är i västeuropeiskt perspektiv relativt normalt. Också den långsamt sjunkande tendensen stämmer överens med det allmänna mönstret. Under den senaste trettioårsperioden har det genomsnittliga deltagandet i de västeuropeiska parlamentsvalen minskat från cirka 85 procent till cirka 75 procent. De allra senaste årens val tyder dock på att utvecklingen har börjat stabiliseras.

Bakom dessa genomsnitt döljer sig relativt stora differenser både mellan enskilda val inom ett land och mellan olika länder. Valdeltagandet i Storbritannien ligger kring 60 procent, medan det finns länder där mellan 85 och 90 procent utnyttjar sin

Valdeltagande världen runt



Uppgiften avser genomsnittligt valdeltagande i de tre senaste valen till landets parlament. Tabellen omfattar länder som av Freedom House klassificerats som fria och som har en befolkning överstigande en miljon invånare.
Källa: Freedom House (www.freedomhouse.org), IDEA (www.idea.int).

rösträtt. I länder med röstplikt, som Belgien och Luxemburg, är valdeltagandet över 90 procent. Vidgas perspektivet till att omfatta även andra demokratier i världen så ökar variationen ytterligare. I Australien leder röstplikten till att omkring 95 procent av valmanskåren faktiskt går och röstar. Det finns också demokratier där mindre än hälften använder sin rösträtt. Det gäller dels länder där demokratin ännu så länge har en kort historia, dels ett land som Schweiz med dess direktdemokratiska alternativ för medborgarinflytande.

Valdeltagandets variationer har blivit utgångspunkt för många undersökningar av vilka faktorer som förklarar medborgarnas skiftande engagemang. Själva måttet på valdeltagande har också lett till kontroverser, eftersom det inte är helt enkelt att skapa jämförbara mått. I länder med krav på registrering kan det finnas ett större eller mindre antal personer som i princip har rätt att rösta men som inte finns registrerade i röstlängderna. Att utgå från en valdeltagandesiffra med antalet registrerade som bas för procentberäkningen kan därför leda till en överskattning. Man har därför i stället försökt att räkna ut valdeltagandet med ledning av antalet invånare som uppnått rösträttsåldern. Därmed uppstår ett motsatt problem, nämligen att valdeltagandet underskattas, eftersom procentbasen blir för stor om den också inkluderar invandrare och andra som saknar rösträtt. Detta beräkningsproblem har särskilt uppmärksammats i USA, där registrering är ett krav för att få rösta. Valdeltagandet i presidentvalet 2004 har beräknats till cirka 55 procent på grundval av en skattning av antalet invånare som uppnått rösträttsåldern, men alternativa beräkningar pekar på att valdeltagandet snarare låg runt 60 procent.

Försöken att förklara valdeltagandets variationer med hänvisning till faktorer utanför det politiska systemet visar sig inte leda särskilt långt. Ekonomisk utvecklingsnivå har visserligen ett tydligt samband med förekomsten av demokrati, men inom gruppen av demokratiskt styrda länder har faktorer som bruttonationalprodukt, tillväxt och den offentliga sektorns storlek endast marginell betydelse. Det är i stället olika slags politiska omständigheter som främst förklarar varför medborgare i vissa demokratier röstar mycket flitigare än i andra.

Konstitutionella och andra institutionella förhållanden har en påvisbar inverkan på valdeltagandets nivå. Rent praktiska omständigheter kring valproceduren kan spela en betydelsefull roll. Bortsett från det uppenbara förhållandet att en lagstiftad röstplikt tvingar folk till valurnorna finns det administrativa faktorer som underlättar respektive försvårar valhandlingen. Att ha val som sträcker sig över flera dagar, att förlägga val till helgdagar när folk är lediga och att erbjuda generösa möjligheter till förhandsröstning tenderar att höja valdeltagandet. Också utformningen av valsystemet har en tydlig effekt. I länder med ett proportionellt valsätt är valdeltagandet genomsnittligt högre, eftersom varje röst kan vara avgörande. I majoritetsvalsystem blir valdeltagandet vanligen lägre, eftersom det här finns valkretsar där ett parti har en så kraftig dominans att minoriteten inte ens finner det värt att rösta.

Det finns också mer svårmätbara men ändå betydelsefulla skillnader när det gäller politisk kultur. I länder med ett mer förtroendefullt förhållande mellan väljare och valda, och där många invånare upplever valhandlingen som en medborgerlig plikt, blir valdeltagandet högre än i länder som präglas av politiskt misstroende och där röstvägran blir en tyst protest mot det politiska etablissemanget.

Slutligen påverkas valdeltagandet av de politiska omständigheterna kring ett enskilt val. Om valet uppfattas gälla för samhällsutvecklingen betydelsefulla frågor, om valutgången bedöms vara oviss och om partierna erbjuder tydliga och relevanta alternativ ökar incitamenten för den enskilde väljaren. Betydelsen av dessa faktorer kan mätas genom jämförelser mellan olika typer av val inom ett land. I länder med stark presidentmakt framstår parlamentsvalet som sekundärt. I Frankrike deltog 84 procent i valet av president 2007, medan det efterföljande parlamentsvalet endast lockade 60 procent. I USA ligger valdeltagandet kring 60 procent vart fjärde år, då presidentposten står på spel, men bara kring 40 procent under de politiskt mindre intressanta mellanårsvalen. I Sverige röstar cirka 80 procent i riksdagsvalen, medan valdeltagandet i Europavalen understiger 40 procent.

Åtskillig forskarmöda har ägnats åt frågan om valdeltagandets nivå spelar någon roll för demokratins funktionssätt. Allmänt förhåller det sig så att med ett sjunkande valdeltagande följer ökande skillnader. Med matematisk nödvändighet gäller att ett mycket högt valdeltagande innebär att andelen röstande ligger på en hög nivå inom alla större befolkningsgrupper. I princip kan också ett lägre valdeltagande innebära att röstningssannolikheten är lika stor, eller snarare lika liten, inom alla samhällsgrupper. Erfarenheten visar dock att så sällan eller aldrig är fallet. Sociala och politiska skillnader slår igenom och leder till att valdeltagandet sjunker kraftigare i vissa grupper än andra. Ju lägre valdeltagande, desto större skillnader mellan lågutbildade och högutbildade, mellan fattiga och rika. Lägre valdeltagande brukar också betyda att de politiskt mer ljumt intresserade stannar hemma i större utsträckning än politiskt mer intensivt engagerade medborgare. Lägre valdeltagande tenderar därför att öka den sociala och politiska ojämlikheten. Ett val med lågt valdeltagande brukar innebära att de röstande inte återspeglar ett genomsnitt av hela befolkningen, utan överrepresenterar de socialt välbeställda och de politiskt aktiva.

Sifferuppgifter om valdeltagande kan således inte utan vidare användas som mått på demokratins vitalitet. Ett lågt valdeltagande kan förvisso signalera att den demokratiska representationen fungerar otillfredsställande och att de folkvaldas representativitet kan sättas ifråga. Men lågt valdeltagande kan också innebära att folket har andra och mer effektiva kanaler för att påverka politiken; den schweiziska formen av direktdemokrati är ett typexempel. Lågt valdeltagande kan också vara uttryck för medborgarnas passiva acceptans i situationer då hälsan tiger still. Också ett högt valdeltagande kan tolkas på skilda sätt. Höga valdeltagandesiffror kan vara ett tecken på ett levande medborgarengagemang, men också på att demokratin fungerar illa. Det finns diktaturer som framtvingar högt valdeltagande genom hot om repressalier. Också i demokratiska länder kan högt valdeltagande vara resultatet av tvång, genom system med lagstadgad röstplikt. Högt valdeltagande kan vara uttryck för medborgarnas missnöje och frustration eller rent av signalera en mer djupgående kris för hela det parlamentariska systemet, som i mellankrigstidens Tyskland. Sammanfattningsvis kan man säga att ett sjunkande valdeltagande innebär risker för försämrad representativitet, men att högt valdeltagande inte utan vidare kan användas som bevis för att demokratin fungerar väl.

Valsystem

Inom gruppen av demokratiska stater finns det både likheter och olikheter när det gäller att organisera val. Gemensamt för alla demokratier är, per definition, att valen är allmänna, direkta, regelbundna, hemliga och fria. Däremot finns det överraskande stora skillnader när det gäller sättet att närmare organisera valen. Demokratins erfarenheter, som systematiserats av statsvetenskaplig forskning, visar på den stora variationsrikedomen när det gäller att finna en praktisk lösning på problemet att omvandla röster till mandat. Ett valsystem anger hur landet ska delas upp i valkretsar och hur mandaten ska fördelas mellan partier och kandidater.

Det äldsta sättet att ordna ett val var någon form av majoritetsvalsystem. Varje valkrets sände en eller flera representanter till rikets parlament. England brukar betraktas som majoritetsvalsystemets vagga, men de flesta valkretsar sände två representanter till underhuset. Idén om majoritetsvalsystem i enmansvalkretsar kom att i större skala först förverkligas av de engelska kolonisterna i Amerika. Först mot slutet av 1800-talet började också Storbritannien att välja parlamentsledamöter via enmansvalkretsar.

Majoritetsval var en enkel och naturlig lösning under demokratins förhistoria och tidiga skede, i en situation då demokratisk representation primärt gick ut på att varje valkrets sände en eller flera personliga företrädare till rikets parlament och att valet då stod mellan två eller några få kandidater. Med massdemokrati, uppkomsten av politiska partier och flerpartisystem framstod majoritetsvalsystemets nackdelar i allt tydligare dager. Framför allt uppfattades systemet som orättvist, eftersom det ofta kunde hända att mandatens fördelning stämde illa överens med rösternas fördelning. Stora partier tenderade att överrepresenteras och valsystemet hindrade små och nya partier att komma fram.

Idéer om en mer rättvis politisk representation fördes fram redan under franska revolutionens intensiva debatter. Den liberale aristokraten Mirabeau hävdade i ett inlägg 1789 att parlamentet i detalj borde avspegla folkviljan. Tidigare hade två franska matematiker, Borda och Condorcet, utrett några av de principiella problem som uppstår när man räknar samman röster. Deras påpekanden har i vidareutvecklad form fått stor betydelse för sentida teorier om val och omröstningar. Mer konkreta förslag till val med proportionell representation lades fram vid internationella reformkongresser 1864 och 1885. Aktiva förespråkare för proportionella valsystem var engelsmännen Thomas Hare och John Stuart Mill samt belgaren Victor d'Hondt. Proportionella inslag i valsystemet prövades bland annat i Danmark, Italien, Portugal och Schweiz. Belgien var det första land som i stor skala genomförde projektet med proportionell representation. Det belgiska exemplet 1889 följdes snabbt av andra europeiska länder. Det demokratiska genombrottet med allmän rösträtt och parlamentarisk regeringsbildning blev också en tid för reformer av de politiska institutionerna. Under 1900-talets första två årtionden gick flertalet av de västeuropeiska länderna över från majoritetsvalsystem till någon form av proportionellt valsätt.

Sverige passar väl in i detta allmäneuropeiska mönster. Proportionalistiska idéer började dyka upp i den politiska debatten under 1860-talet och enskilda riksdagsledamöter började väcka initiativ. Frågan blev brännande aktuell när det började stå

klart att rösträttsrörelsen inte gick att hejda och att det endast var en tidsfråga innan arbetare och andra stora folkgrupper skulle få fulla politiska rättigheter. Riksdagens konservativa grupper insåg att deras privilegierade ställning gick mot sitt slut och att de ytterst riskerade att förlora allt inflytande om socialdemokraterna skulle bli det dominerande partiet. För att rädda vad som räddas kunde gick de konservativa in för ett proportionellt valsystem, som i alla fall skulle tillförsäkra dem en minoritetsrepresentation. Hjalmar Branting och socialdemokraterna stred för ett bibehållande av majoritetsvalen med dess för stora partier så gynnsamma effekter. Liberalerna var splittrade. Flera förslag och motförslag skulle läggas fram innan riksdagen kunde fatta beslut om rösträtt och valsystem. Statsminister Erik Gustaf Boström föreslog 1904 en övergång till proportionella val, men propositionen avslogs. Som statsminister lade liberalen Karl Staaff år 1906 fram en proposition som gick ut på att valen alltjämt skulle förrättas som majoritetsval, men att omval skulle hållas om ingen kandidat fått absolut majoritet (majoritetsval i två omgångar). Förslaget föll och i stället visade det sig under riksdagsdebatten att det fanns bredare stöd för en idé som väckts av förre jordbruksministern Alfred Petersson i Påboda och som gick ut på att valen till andra kammaren skulle vara proportionella, men att också valen till första kammaren borde bli proportionella (»dubbelproportionalism»). Karl Staaff avgick och ersattes av Arvid Lindman som ledare för en konservativ regering. Lindmans förslag följde Påbodas riktlinjer när det gäller proportionella val, men gick längre när det gällde vidgningen av rösträtten. Genom riksdagsbeslut 1907 och 1909 fick Sverige ett nytt, proportionellt valsystem och dessutom allmän rösträtt för män, dock ännu så länge varken kvinnlig rösträtt eller lika kommunal rösträtt.

Betydelsen av övergången från majoritetsval till proportionella val kan knappast överskattas. Senare forskning har bara kunnat bekräfta den uppfattning som fanns hos dåtidens författningsdebattörer. Ett införande av proportionella val förändrar det politiska systemets karaktär. En statsvetare som Arend Lijphart lägger just denna uppdelning till grund för sin teori att det demokratiska styrelsesättet kan organiseras efter två olika slags logik; Leif Lewin har i sina undersökningar av svensk parlamentarism utgått från samma tudelning. Majoritetsmodellen efter anglosaxiskt mönster (*the majoritarian model*, Westminster-modellen) innebär att vinnaren tar allt, att partisystemet tenderar mot färre och större partier och att sannolikheten ökar för en tydlig uppdelning mellan regering och opposition. Samförståndsmodellen (*the consensual model*) bygger på att olika intressen representeras efter sin storlek, att besluten växer fram efter förhandlingar och samförståndsandan leder till att överbrygga klyftan mellan majoritet och minoritet.

Jämförelser mellan olika länders valsystem brukar också utgå från den grundläggande åtskillnaden mellan majoritetsval och proportionella val. Men denna indelning är ingalunda uttömmande. Det finns åtskilliga varianter inom dessa huvudfamiljer och några länder har också försökt att skapa hybrider av majoritetsval och proportionella val. Jämförande undersökningar av valsystem går dels ut på att på rent teoretiska grunder beräkna tänkbara utfall under olika omständigheter och antaganden, dels på att med ledning av historiska valresultat bedöma valsystemens praktiska konsekvenser. Den underliggande frågan brukar vara vilket valsystem som är bäst. Svaret är att det inte finns något entydigt svar. Den allmänna erfaren-

Valsystem

Valsystem	Engelsk terminologi	Exempel
Majoritetsvalsystem	Majoritarian system	
Absolut majoritet	Majority method	
Val i två omgångar	Runoff election	Frankrike
Alternativröst	Alternative vote	Australien
Relativ majoritet	Plurality method	
Enpersonsvalkretsar	First past the post (FPTP)	Storbritannien
Flerpersonsvalkretsar	Single non-transferable vote (SNTV)	Taiwan
Flerpersonsvalkretsar: blockröstning	Block vote	Polen (senaten)
Flerpersonsvalkretsar: partiblockröstning	Party block vote	Singapore
Flerpersonsvalkretsar: kumulativ röstning	Cumulative vote	Illinois (till 1980)
Flerpersonsvalkretsar: begränsad röstning	Limited vote	Spanien (senaten)
Blandsystem	Mixed election systems	
Majoritetsval med proportionella inslag	Mixed-member majoritarian (MMM)	Litauen
Proportionella val med majoritetsvalsinslag	Mixed-member proportional (MMP)	Tyskland
Proportionella val	Proportional representation (PR)	
Preferensval: överflyttningsmetod	Single-transferable vote (STV)	Irland, Malta
Listval		
Valkvotsmetoder	Largest remainder	
Fast valkvot		Tyskland 1919–1933
Kvot: röster/mandat	Hamilton/Hare/Niemeyer	Österrike
Kvot: röster/mandat + 1	Droop och Hagenbach-Bischoff	Slovakien
Kvot: röster/mandat + 2	Imperiali	Italien
Divisorsmetoder	Highest average	
Heltalsmetod	d’Hondt	Finland
Uddatalsmetod	Saint-Laguë	Lettland
Jämkad uddatalsmetod	Modified Saint-Laguë	Sverige

heten är att alla valsystem har såväl fördelar som nackdelar. Valet av valsystem kommer därför att bero på värderingen av olika slags konsekvenser. Den som prioriterar väljarnas möjligheter till ansvarsutkrävande ger ett försteg för majoritetsval, medan den som värdesätter åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda hellre väljer ett proportionellt valsätt. Matematiker har försökt konstruera valmetoder som uppfyller många olika krav, men alltför komplicerade procedurer hamnar i strid med kravet att valsystemet ska vara enkelt och begripligt för väljarna.

I åtskilliga demokratier förekommer flera olika typer av val. Valen till överhus och senat kan antingen vara direkta eller helt eller delvis indirekta. Valen till kommuner och regioner kan vara annorlunda organiserade än parlamentsvalen; ibland förekommer också direktval av borgmästaren i en kommun, stad eller stadsdel. I delar av USA är vissa lokalval begränsade till kandidater utan partianknytning (*nonpartisan elections*). I republiker finns särskilda regler för val av president. Diskussionen om olika valmetoders fördelar och nackdelar kretsar framför allt kring problemet att översätta röster till mandat när det gäller val till ett lands parlament, i länder med tvåkammarsystem närmare bestämt till det direktvalda underhuset.

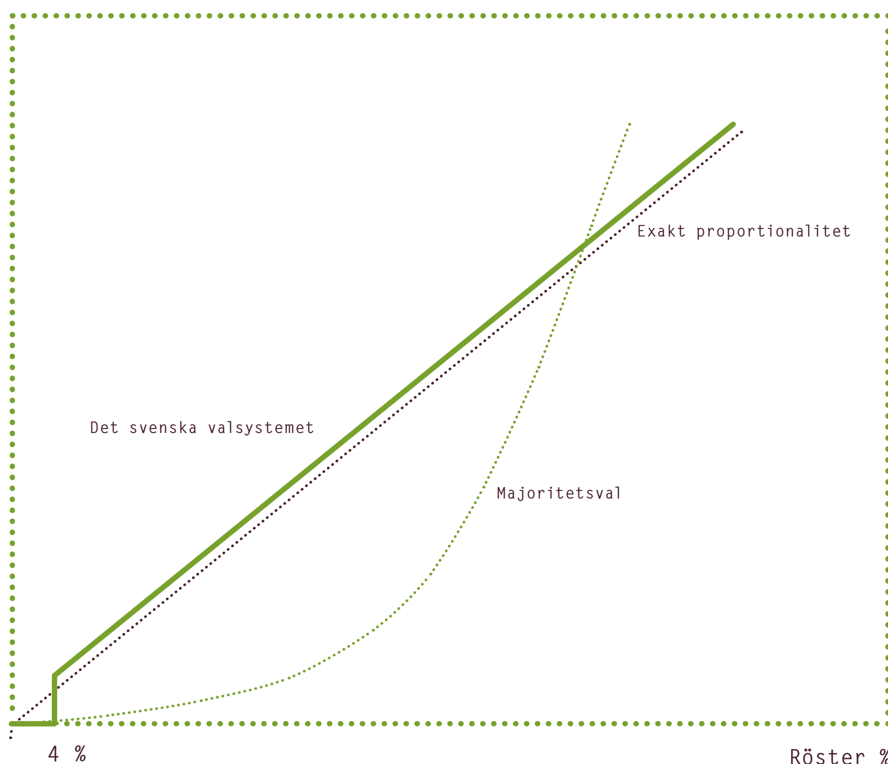
Majoritetsval. Majoritetsval i enpersonsvalkretsar organiseras i tre steg. Först indelas landet i valkretsar, lika många som antalet parlamentsledamöter som ska väljas. Därnäst nomineras kandidater som ska sättas upp på valsedeln; vanligen krävs att ett visst minsta antal väljare i valkretsen stöder kandidaturen. Slutligen hålls valet och rösterna räknas, varvid den som får flest röster blir vald. Om fler än två kandidater ställer upp och ingen får absolut majoritet väljs den som fått relativt flertal. Majoritetsval förekommer framför allt i anglosaxiska länder, förutom Storbritannien även i exempelvis USA, Indien och Kanada. Befolkningsmässigt är majoritetsvalsystem dominerande: i den demokratiska världen lever flertalet invånare i länder med majoritetsval.

Storbritannien illustrerar majoritetsvalens effekter. I det brittiska valet i maj 2005 fick Labour 35 procent av rösterna, men kunde efter valet besätta 55 procent av platserna i underhuset. Det största partiets överrepresentation motsvaras av de små partiernas underrepresentation. I länder med majoritetsval kan geografiska faktorer spela stor roll för de politiska styrkeförhållandena. Valsystemet missgynnar särskilt små och medelstora partier som har en geografiskt jämn röstfördelning. Att komma på andra eller tredje plats i många valkretsar ger ingen utdelning. Ett tydligt exempel är liberaldemokraterna, som trots ett historiskt sett gott valresultat 2005 endast fick begränsad utdelning när det gäller mandatfördelning. Partiet fick betala dyrt, räknat i röster per mandat. Däremot kan små regionala särpartier dra fördel av valsystemet genom ett geografiskt koncentrerat röststöd.

Majoritetsvalsystemets känslighet för valkretsindelningen leder till frestelser att manipulera den territoriella gränsdragningen. Denna form av politiskt styrd valkretsgeometri har fått namnet *gerrymandering*, efter guvernör Elbridge Gerry som 1812 beslöt att godkänna en ändring av valkretsindelningen i Massachusetts. Den nyskapade valkretsen, som gynnade hans eget parti, såg på kartan ut som en salamander och karikatyrtecknare var inte sena att döpa figuren till en Gerry-mander.

Valkretsindelningen kan också leda till orättvisor om antalet väljare skiljer sig åt mellan olika kretsar. Ett parti gynnas om dess röster är utspridda på flera små

Från röster till mandat



Exakt proportionalitet: andel mandat = andel röster.
Det svenska valsystemet: inga mandat under 4 %.
Majoritetsval: underrepresentation av mindre partier, överrepresention av större partier. Den så kallade kubregeln innebär att förhållandet mellan två partier A och B räknat i andel röster (A/B) ungefärligen motsvaras av förhållandet (A^3/B^3) räknat i andel mandat.
Närmare om relationen mellan röster och mandat, se Rein Taagepera och Matthew Soberg Shugart (1989), Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems, Yale University Press, Cambridge.

valkretsar. Befolkningsomflyttningar kan efterhand leda till sådana politiska skevheter. Länder med majoritetsvalsystem brukar därför med jämna mellanrum justera valkretsindelningen med hänsyn till befolkningsutvecklingen (*reapportionment*, *redistricting*). I en del länder, ligger makten över valkretsindelningen hos de folkvalda församlingarna själva. I andra länder har befogenheten att ändra gränsdragningen överlåtits till mer eller mindre fristående kommissioner. Oavsett vem som har makten över valkretsindelningen aktualiseras ett demokratiskt dilemma. Å ena sidan talar rättviseskäl för att indelningen kontinuerligt justeras för att valkretsarna ska förbli ungefär lika stora. Å andra sidan kan ett mekaniskt storlekskrav leda till artificiella gränser som bryter upp historiskt givna enheter som byar och stadsdelar.

Debatt och forskning om valsättets effekter har i mycket kretsat kring sambandet mellan valsystem och partisystem. Rent allmänt gäller att proportionella valsätt gör det lättare för små partier att komma in i parlamentet, medan majoritetsval tenderar att åstadkomma en koncentration till färre och större partier, ytterst till ett tvåpartisystem. Detta samband har formulerats och utvecklats av flera observatörer och är särskilt förknippat med den franske statsvetaren Maurice Duverger. Den

»lag» som fått Duvergers namn har visserligen åtskilliga undantag, men historisk valstatistik visar att det finns ett sådant statistiskt samband: partisystemet är mer fragmenterat i proportionella valsystem än i majoritetsvalsystem. Duverger påvisade att detta orsakssamband förmedlas både via en mekanisk effekt (små partier underrepresenteras vid majoritetsval) och en psykologisk effekt (väljarna anser att röster på småpartier är bortkastade).

Därav följer att det oftare är lättare att bilda regering i länder med majoritetsval. Det har visserligen hänt att också brittiska val lett till oklara lägen: valet i februari 1974 innebar exempelvis att inget parti fick egen majoritet i parlamentet (*hung parliament*). Det politiska dödläget bröts genom att parlamentet upplöstes och ett nytt val hölls i oktober samma år. Men normalt sett leder brittiska val fram till att ett enda parti får egen majoritet i underhuset. Valutslaget får därmed en omedelbar effekt på regeringsbildningen. Väljarna fäller på valdagen domen över regeringen, om den ska få fortsatt förtroende eller ersättas av oppositionspartiet. Detta tydliga samband mellan valutslag och regeringsbildning, väljarnas makt att utkräva ansvar av regeringen, brukar betraktas som majoritetssystemets stora fördel.

Däremot är det inte givet att majoritetsvalen alltid behöver leda till tätare personliga band mellan väljare och valda. Majoritetsval är visserligen personval i det avseendet att väljaren kryssar för en kandidat, men i en modern partidemokrati är valet samtidigt också ett partival. Personlig popularitet kan i och för sig dra ytterligare röster, men även under majoritetsval röstar väljarna oftare på parti än på person. Även om varje del av landet formellt väljer »sin» representant är det i praktiken många väljare som saknar närmare kontakt med valkretsens parlamentsledamot.

Kvinnorepresentationen är genomsnittligt sämre i majoritetsvalsystem. I proportionella valsystem med listval har det varit lättare att få in fler kvinnor i parlamentet genom att varva listor enligt principen om »varannan damernas». I majoritetsvalsystem nominerar varje parti en enda person per valkrets och i en mansdominerad kultur har kvinnor svårt att erövra toppositionen.

Valdeltagandet brukar också, som tidigare nämnts, vara jämförelsevis lägre i majoritetsvalsystem. En bidragande förklaring är att väljare tenderar att stanna hemma i valkretsar där ett enda parti dominerar och där valet därför betraktas som avgjort i förväg.

Majoritetsval i två omgångar. Med tre eller flera partier i ett majoritetsval uppstår möjligheten att en kandidat väljs med enbart en minoritet av valkretsens röster. Valsystemet kan emellertid ordnas så att det tvingar fram, eller åtminstone ger kraftiga incitament till, att de folkvalda utses med en absolut majoritet av väljarna bakom sig.

Frankrike tillämpar ett system med majoritetsval i två omgångar. Landet är uppdelat i knappt 600 valkretsar. För att bli vald i första valomgången krävs att en kandidat får över hälften av de avgivna rösterna; dessutom måste kandidatens röstetal motsvara minst en fjärdedel av samtliga registrerade väljare i valkretsen. Omkring en femtedel av mandaten tillsätts på detta sätt. I övriga fall, i det stora flertalet valkretsar där ingen kandidat fått absolut majoritet, hålls en andra valomgång en vecka senare. I denna andra omgång får inga andra delta än de kandidater som fått minst 12,5 procent av rösterna i den första omgången. En kandidat kan också frivil-

ligt dra sig tillbaka (*désistement*), för att exempelvis stödja en näraliggande kandidat och motverka att motståndarblocket vinner valkretsen. I de flesta fall står två kandidater mot varandra i den sista och avgörande valomgången, men det förekommer också val med tre kandidater (*triangulaires*).

Det kan tilläggas att Frankrike använder ett snarlikt system vid valet av president. Om ingen kandidat får mer än hälften av rösterna hålls en andra valomgång. Till skillnad från parlamentsval är det dock bara de två främsta presidentkandidaterna som går vidare till den andra valomgången. Ett liknande system används numera också för presidentval i Finland.

Det franska valsystemet med två valomgångar ger minst lika starka majoritetseffekter i parlamentet som den brittiska varianten med relativ majoritet i en valomgång. Det stora borgerliga partiet UMP samlade cirka 40 procent av rösterna i den första valomgången 2007, men fick slutligen 54 procent av platserna i nationalförsamlingen. De två stora partierna, UMP och socialistpartiet PS, behärskar ensamma 86 procent av platserna i parlamentet. Resterande 14 procent delas av övriga partier, vilka tillsammans fick 35 procent av rösterna i den första valomgången.

Alternativval. En praktisk nackdel med ett valsystem av fransk typ är att det krävs två olika valtillfällen. En annan möjlighet är att låta väljarna vid ett och samma tillfälle ange vilken kandidat de skulle vilja se vald i händelse att den egna förstapreferensen inte blir vald. En variant av ett sådant alternativval tillämpas i Australien.

Alternativval hålls vanligen i enpersonsvalkretsar och valsedeln ser ut på samma sätt som vid majoritetsval. Men i stället för att markera endast en kandidat med ett kryss ska väljaren här ange sina preferenser genom att sätta en etta för sin bästa kandidat, en tvåa för sin näst bästa och så vidare. I vissa länder avgör väljaren hur många kandidater som ska markeras, men i den mest långtgående varianten måste väljaren rangordna samtliga kandidater på valsedeln.

Skulle en kandidat få mer än hälften av förstarösterna i valkretsen är valet klart och fungerar på samma sätt som ett vanligt majoritetsval. Om däremot ingen får absolut majoritet sker en ny röstsammanräkning. Den kandidat som hamnat sist elimineras och med ledning av väljarnas andrapreferenser fördelas dennes röster på övriga kandidater. Kandidaterna elimineras sedan i tur och ordning ända tills någon når ett absolut flertal av rösterna.

Fördelen med alternativval är att den valde parlamentsledamoten har ett brett flertal bakom sig och att metoden ger en nyanserad återspegling av väljarnas preferenser. Systemet tenderar att favorisera partier och kandidater som befinner sig i mitten av den politiska skalan. En nackdel är att det ställer större krav på den enskilde väljaren. Om varje väljare måste rangordna alla kandidater kan det hända att många röstsedlar inte uppfyller kraven och därför ogiltigförklaras.

Majoritetsval i flerpersonsvalkretsar. Det finns olika metoder för val där varje valkrets sänder flera ledamöter till parlamentet. I en variant har väljaren en enda röst; de kandidater som får flest röster vinner (*single non-transferable vote*). Systemet tillämpades tidigare i Japan och visar hur ett dominerande parti ytterligare kan stärka sin ställning genom att nominera flera kandidater i en och samma valkrets, men däremot inte så många kandidater att rösterna splittras.

Majoritetsval i flerpersonsvalkretsar brukar vanligen kombineras med att varje väljare har flera röster. Blockröstning innebär att väljaren har lika många röster som antalet parlamentsmandat i valkretsen. Sådan blockröstning ger väljaren möjlighet att välja kandidater från olika partier, men i länder med starka partier tenderar rösterna att gå till samma parti och kan därmed förstärka majoritetsvalens favorisering av stora partier. En besläktad variant av detta valsystem tar steget fullt ut och tvingar väljaren att välja mellan partier. Partiblockröstning innebär att väljaren har en röst, som gäller valet av parti. Det största partiet vinner valkretsens samtliga mandat.

Kumulativ röstning ger väljaren möjlighet att lägga flera eller alla sina röster på en och samma kandidat. Systemet skiljer sig därigenom från blockröstning, där väljaren bara kan lägga en röst per kandidat. Möjligheten till kumulering betyder att valsystemet kan avspegla intensiteten i väljarnas preferenser, eftersom väljaren kan lägga alla sina röster på en enda kandidat.

Begränsad röstning innebär att väljaren har flera röster, men färre än antalet mandat som tillsätts. De kandidater som fått flest röster väljs. Liksom andra system med flerpersonsvalkretsar kan också begränsad röstning leda till en extra förstärkning av det största partiet.

Proportionella val. Proportionella val förutsätter att fler än en parlamentsledamot ska väljas i varje valkrets. Den geografiska valkretsindelningen behöver inte ha samma avgörande betydelse som vid majoritetsval. Det finns länder, som Israel och Nederländerna, där hela landet bildar en enda valkrets. Däremot spelar det stor roll hur många mandat som står på spel. Ju fler kandidater som ska väljas, desto större möjligheter att åstadkomma proportionalitet. Med få och stora valkretsar förbättras proportionaliteten. Med många och små valkretsar missgynnas mindre partier, som i många valkretsar blir utan mandat. Genom ett system med utjämningsmandat kan man, som i Sverige, kompensera för denna effekt genom att se till att den totala fördelningen av parlamentsmandat stämmer bättre överens med partiernas relativa storlek i hela väljarkåren.

Preferensval: överflyttningsmetod. Det finns en variant av proportionella val där väljarna kan rangordna kandidaterna i valkretsen (preferensval med överflyttningsmetod, *single transferable vote*). Valsedeln har samma utformning som vid alternativröstning, men förfarandet för röstsammanräkning och mandatfördelning är annorlunda. De kandidater som fått ett röstetal som överstiger ett visst bestämt antal är valda. Detta gränsvärde beräknas enligt en bestämd formel (Droops valkvot), som tar hänsyn till antalet avgivna röster i valkretsen och antalet mandat som ska fördelas. Den kandidat som fått flest röster i valkretsen blir först vald och det antal röster som överstiger valkvoten flyttas över till övriga kandidater med ledning av andrapreferenserna. Skulle ingen av de återstående kandidaterna nått upp till valkvoten elimineras den som har minst antal röster och dessa röster flyttas över till övriga kandidater med ledning av väljarnas preferensordningar. Rösterna räknas i ett antal sådana omgångar, ända tills alla mandat är tillsatta.

Röstsammanräkningen i en sådan överflyttningsmetod blir relativt komplicerad, men erfarenheterna visar att metoden kan fungera praktiskt. Fördelen är att väljarnas mer nyanserade preferenser kan registreras och få genomslag i valet. Väljarna

kan rösta på kandidater från olika partier och har också möjlighet att rangordna kandidaterna inom ett parti.

Listval. De flesta länder med proportionell representation har någon form av listval, som innebär att väljarna röstar på av partierna bestämda listor med kandidater. Väljarnas möjligheter att inom listorna påverka vem som blir vald varierar kraftigt. I system med slutna listor har väljaren inget inflytande, utan kandidaterna inväljs i parlamentet uteslutande med ledning av partiernas nomineringsordning. I system med öppna listor har väljaren åtminstone någon möjlighet att ange preferenser för enskilda kandidater.

Den modell som numera tillämpas i Sverige innebär att väljaren kan kryssa för en kandidat på listan. Personröstningen får effekt om tillräckligt många väljare kryssat för en kandidat (gränsen har för riksdagsval satts vid åtta procent av partiets väljare i valkretsen) och kandidaten får ett tillräckligt högt personligt röstetal. Möjligheten att avge en personröst utnyttjas av en relativt liten och dessutom minskande del av väljarna. Vid riksdagsvalet 2006 var det 22 procent som kryssade för en kandidat. De flesta markerar kandidater som är placerade högt på listorna och därmed skulle ha blivit invalda i alla fall. Vid de senaste valen har ett tiotal riksdagsledamöter blivit valda enbart i kraft av personröster. Detta system för personröstning har kritiserats för att vara ineffektivt och frågan om personvalets framtid utreds för närvarande av Grundlagsutredningen.

En starkare form av personröstning tillämpas i Finland. Valsedeln innehåller inga namn, utan endast en tom cirkel. I denna skriver väljaren ett nummer, som motsvarar en kandidat i valkretsen. Personvalet är alltså obligatoriskt och genom sin markering bestämmer väljaren samtidigt både parti och person. Rösterna räknas i två steg. Först räknas rösterna med hänsyn till partivalet och mandaten fördelas mellan partierna. Inom partierna rangordnas sedan kandidaterna med ledning av rösternas fördelning och kandidaterna inväljs i den ordning som väljarna bestämt.

Oavsett om det är väljarna eller partiorganisationerna som bestämmer vilka personer som blir valda *inom* partierna är det parlamentariskt avgörande hur rösterna fördelas *mellan* partierna. Principen om proportionell representation säger bara att mandatens fördelning ska stämma överens med rösternas fördelning, men i praktiken finns det olika metoder för att i praktiken översätta röster till mandat. I de allra enklaste fallen ger dessa metoder samma resultat. Om det i en valkrets finns fem mandat och de 100 000 rösterna fördelar sig 60 000/40 000 mellan två partier så får det största partiet tre mandat och det mindre partiet två mandat. Men vad händer om det i stället för fem bara finns fyra mandat att fördela? Strikt proportionellt skulle mandaten fördelas 2,4 respektive 1,6. Men eftersom parlamentsledamöter inte är delbara måste mandaten avrundas. En vardaglig avrundningsregel säger att 2,4 ska avrundas nedåt och 1,6 uppåt. Men då skulle det största partiet få två mandat och det minsta partiet också få två mandat, vilket inte förefaller helt rättvist. Den proportionella valmetodens stora bekymmer, som föranlett mycket matematisk tankemöda, är i grund och botten ett avrundningsproblem.

Valkvotsmetoder. En kategori av proportionella valmetoder har det gemensamt att de fördelar mandaten med utgångspunkt från en valkvot. Det finns flera sätt att beräkna valkvoten. En modell går ut på att i förväg bestämma en fast

valkvot. I Weimartidens Tyskland gällde en valkvot på 60 000 röster. Ett parti som fått 190 000 röster i en valkrets tilldelades tre mandat och de överskjutande 10 000 rösterna samlades i en rikspott. Antalet valda ledamöter blev därför beroende av hur många som röstade: ju högre valdeltagande, desto större parlament. Valsystemet saknade spärrar och gynnade därför småpartier. Följden blev partisplittring och försvagad regeringsmakt.

Numera brukar valkvoten beräknas efter det att valet har hållits och går i princip ut på att antalet röster divideras med antalet mandat i valkretsen. Det förekommer ett antal alternativa sätt att mer exakt beräkna valkvoten och de skiljer sig främst i det avseendet att vissa är mer gynnsamma för mindre partier medan andra är mer gynnsamma för större partier. Varje partis röstetal divideras med valkvoten och resultatet anger antalet mandat som tilldelas partiet. Decimalsiffrorna används för att fördela återstående mandat och valkvotsmetoden går därför också under beteckningen största resten (*largest remainder*). Om det inte finns särskilda spärrgränser tenderar alla valkvotsmetoder att gynna småpartier. För att undvika alltför stor partisplittring i parlamentet har många länder valt andra sätt att fördela mandaten.

Divisorsmetoder. Den vanligaste metoden för att fördela mandat i proportionella valsystem med listval går ut på att dividera röstetalet med en viss divisor. Resultatet av denna division blir ett jämförelsetal, som ligger till grund för mandatfördelningen. Mandatet går till det parti som har högst jämförelsetal och divisorsmetoden går därför också under namnet *highest average*.

Heltalsmetoden innebär att röstetalen divideras med talen 1, 2, 3 och så vidare, efter hand som partierna får mandat i valkretsen. Uddatalsmetoden använder i stället divisorerna 1, 3, 5 etc. Heltalsmetoden är jämförelsevis mer fördelaktig för större partier, eftersom uddatalsmetoden betyder att jämförelsetalen sjunker kraftigare när ett parti fått ett mandat. En modifierad variant av uddatalsmetoden innebär att första divisorn sätts något högre än 1,0. I den modell som används i bland annat Sverige har första divisorn jämkats till 1,4. Om heltalsmetoden gynnar stora partier och uddatalsmetoden gynnar småpartier tenderar den jämkade uddatalsmetoden att vara relativt gynnsam för medelstora partier.

Blandsystem. Några länder har försökt konstruera valsystem som kombinerar majoritetsval och proportionella val. Sådana blandade system innebär att väljarna vid ett och samma tillfälle röstar dubbelt, genom att dels avge en personröst och dels en partiröst. Dessa blandsystem har stora inbördes skillnader, beroende på hur mandaten fördelas.

Majoritetsval med proportionella inslag benämns också parallellsystem, eftersom parlamentsvalet består av två delar. I Litauen väljs 70 parlamentsledamöter genom proportionella listval och 71 ledamöter genom majoritetsval i två omgångar. Tidigare användes liknande parallellsystem även i Ryssland och Ukraina, men båda dessa länder har numera gått över till helt proportionella parlamentsval.

Proportionella val med majoritetsinslag har framför allt blivit känt genom valen till förbundsdagen i Tyskland. En tysk valsedel består av två kolumner. Den vänstra, förstarösten, förtecknar de individuella kandidaterna till enpersonsvalkretsarna. Personens namn trycks med stor stil, partiets med liten. Den högra, andrarösten, anger partinamnet och de kandidater som partiet nominerat (listorna uppställs per

Divisorsmetoder

Samma röstfördelning, olika mandatfördelning.

A. Heltalsmetod (division med 1, 2, 3 etc)

	Parti A	Parti B	Parti C	Parti D
Antal röster	50 000	20 000	18 000	12 000
Jämförelsetal	50 000	20 000	18 000	12 000
Andra mandatet	25 000	20 000	18 000	12 000
Tredje mandatet	16 667	20 000	18 000	12 000
Fjärde mandatet	16 667	10 000	18 000	12 000
Femte mandatet	16 667	10 000	9 000	12 000
Antal mandat	3	1	1	0

B. Uddatalsmetod (division med 1, 3, 5 etc)

	Parti A	Parti B	Parti C	Parti D
Antal röster	50 000	20 000	18 000	12 000
Jämförelsetal	50 000	20 000	18 000	12 000
Andra mandatet	16 667	20 000	18 000	12 000
Tredje mandatet	16 667	6 667	18 000	12 000
Fjärde mandatet	16 667	6 667	6 000	12 000
Femte mandatet	10 000	6 667	6 000	12 000
Antal mandat	2	1	1	1

C. Jämkad uddatalsmetod (första divisor 1,4, därefter division med 3, 5 etc).

	Parti A	Parti B	Parti C	Parti D
Antal röster	50 000	20 000	18 000	12 000
Jämförelsetal	35 714	14 286	12 857	8 571
Andra mandatet	16 667	14 286	12 857	8 571
Tredje mandatet	10 000	14 286	12 857	8 571
Fjärde mandatet	10 000	6 667	12 857	8 571
Femte mandatet	10 000	6 667	6 000	8 571
Antal mandat	3	1	1	0

delstat). Partiets namn trycks här med stor stil, de nominerade kandidaternas namn med liten.

Tyskland har alltså i ett och samma valsystemet förenat majoritetsval och proportionella val. Men vilket element är viktigast? Svaret framgår inte om man enbart studerar valsedeln, utan det avgörande är den metod som används för att räkna samman rösterna och fördela mandaten. Det visar sig då att valsystemet är proportionellt. Mandaten fördelas med utgångspunkt från andrarösten. Det är alltså partilistorna i valsedelns högra kolumn som är avgörande. Mandaten ska fördelas så att platserna i förbundsdagen står i proportion till andelen avgivna röster i hela

riket. För att förhindra uppsplittring innehåller valsystemet vissa spärregler. Endast partier som uppnått fem procent av de avgivna rösterna, eller som fått minst tre personliga valkretsmandat, får delta i den riksproportionella mandatfördelningen.

Valet av valsystem. Att valsystemets utformning påverkar demokratins funktionssätt är helt klart men att i förväg bedöma de närmare effekterna av en förändring är mycket vanskligt. Det har exempelvis gjorts försök att beräkna vad som skulle hända om Sverige gick över från proportionella val till majoritetsval. Kalkylerna måste göras med vissa förenklade antaganden om valkretsindelning och röstfördelning. Ändå står det klart att ett majoritetsval, med oförändrad partistruktur, skulle få dramatiska konsekvenser. Det största partiet, socialdemokraterna, skulle få en förkrossande majoritet av riksdagsmandaten. Partiets överrepresentation blir särskilt stark eftersom svensk arbetarrörelse av historiska orsaker har en geografiskt bred förankring. Antagandet att partisystemet även efter en övergång till majoritetsval skulle bestå av sju olika partier kan vara orealistiskt; systemet skulle ge kraftiga incitament till partisammanslagningar. Men även i detta fall skulle en ändring av valsättet få starka effekter på systemet för demokratisk representation.

Även mindre långtgående justeringar inom ramen för det rådande valsystemet skulle påverka partiernas styrkeförhållanden. Exempel på ändringar som skulle gynna stora partier och missgynna småpartier är att höja den nuvarande fyraprocentströskeln, att minska antalet utjämningsmandat, att öka antalet valkretsar och att minska antalet mandat per valkrets.

Om demokratin ses som en allmänt omfattad överideologi bör valsystemet, som en väsentlig del av demokratins spelregler, vara stabilt, förutsägbart och vila på ett någorlunda brett samtycke i befolkningen och bland partierna. Men medvetenheten om att partier kan gynnas respektive missgynnas av förändringar i valsystemet frestar till taktisk författningspolitik. Det finns gott om exempel på hur partier som innehar makten manipulerar valsystemet för att stärka sin egen ställning och försvaga motståndarna. Inom majoritetsvalsystemen kan valkretsgeometri vara ett effektivt sätt att maximera det mandatmässiga utfallet av partiets röstetal.

Olika krav på valsystem. Valsystemets utformning tillhör de mest omdiskuterade frågorna när det gäller demokratins organisering och debatten lär knappast få något slut så länge som många olika och delvis motstridande krav ställs på processen att omvandla röster till mandat. Det finns ett antal grundläggande krav som återkommer i många länders demokratidebatt.

Återspegling innebär ett önskemål att det valda parlamentet ska vara en miniatyr av hela samhället. Olika delar av befolkningen, också olika minoritetsgrupper, ska kunna förlita sig på att deras intressen har säte och stämma i landets lagstiftande församling. Argumenten för proportionell representation betonar kraven på rättvisa när det gäller de valdas sammansättning avseende samhällsklass, kön, ålder, etnicitet och ideologi.

Regeringsförmåga är ett argument som ser till det parlamentariska systemet som helhet. Regeringen styr riket och vilar på parlamentets förtroende. En sönderdelning av parlamentet i alltför många partier och särintressen leder till blockeringar och handlingsförlamning. Kraven på stark regeringsmakt har fått motivera valsystem som gynnar stora partier och som sätter upp spärrar mot småpartier.

Ansvarsutkrävande i ett parlamentariskt system gäller inte bara parlamentet utan också regeringen. För att väljarna på valdagen ska kunna ställa regeringen till ansvar fordras en tydlig uppdelning mellan regering och opposition, vilket är ett ofta anfört argument till förmån för majoritetsvalsystem. Ett sådant valsystem tenderar också att förstärka valvinden. Även en mindre förändring räknat i andel röster brukar ge ett kraftigare utslag när det gäller mandatfördelningen i parlamentet.

Regional representation är ett krav som går tillbaka på tidiga former av politisk representation då olika landsändar sände sin företrädare till herredagar och ståndsförsamlingar. Med majoritetsval följer med nödvändighet en indelning av territoriet i olika valkretsar. Med några undantag utgår också de proportionella valsätten från att mandaten tillsätts inom ramen för regionala valkretsar. I Sverige har det relativt stora antalet riksdagsledamöter motiverats med önskemålet att även glesbefolkade delar av landet ska ha tillräcklig representation.

Personval betyder att parlamentet inte bara som kollektiv ska vara representativt avseende partifördelning och regional sammansättning utan att väljarna dessutom ska ha mer personliga band till de folkvalda. I en del länder med majoritetsval, som i USA, blir valkretsens representant ofta en kontaktlänk när en väljare behöver hjälp i mötet med myndigheterna. Den tid är emellertid förbi då valet primärt var ett personval. De politiska partiernas dominans innebär att de folkvalda numera i första hand uppträder som partirepresentanter.

Dessa olika krav och dilemman är inte bara ett praktiskt problem av övergående natur utan är en inbyggd del av det demokratiska systemet. Som kommer att utvecklas närmare i nästa kapitel kan man på teoretiska grunder visa att inget system för val eller omröstning samtidigt kan uppfylla ett antal grundläggande och rimliga krav. Dessa härledningar, som förknippas med namn som Condorcet och Arrow, leder till slutsatsen att det inte finns något perfekt valsystem.

Väljarnas ångerrätt

I några länder har väljarna möjlighet att ångra sitt val. Det svenska valsystemet rymmer en liten ångerrätt, i det avseendet att en väljare som förhandsröstat på valdagen kan gå till vallokalen och rösta igen; den första rösten räknas då inte.

En mer omfattande ångerrätt innebär att väljarna har makt att efter valet återkalla ett mandat och välja en ny ledamot. Att införa en sådan möjlighet i ett representativt system är kontroversiellt, eftersom några av de krav som ställs på ett valsystem hamnar i direkt konflikt med varandra. Å ena sidan bör parlamentet spegla folkopinionen så nära som möjligt, å andra sidan kräver handlingskraft och regeringsförmåga att representanterna utses för en tillräckligt lång tidsperiod. I Sverige avgjordes frågan till väljarnas nackdel redan på 1700-talet genom principalatsstriden. De flesta demokratier har gått samma väg och ger ingen ångerrätt. Men på några ställen, bland annat i ett antal amerikanska delstater, finns möjligheten till revokation (*recall*).

I svensk statskunskap har det amerikanska revokationsinstitutet uppmärksammats genom en bilaga i Herbert Tingstens avhandling 1923. Tingsten konstaterar att argumenten för möjligheten att återkalla ett mandat i stora drag sammanfaller med

de skäl som brukar anföras för folkomröstningar. Institutets främsta uppgift är att ge väljarna ett politiskt kontrollmedel gentemot de förtroendevalda. Motståndarna framhåller att en återkallanderätt kan försvaga självständigheten och ansvarskänslan hos de förtroendevalda. Energiska och initiativkraftiga personer riskerar att ersättas av försiktiga politiker som inte vågar stöta sig med olika intressegrupper.

Det amerikanska exemplet visar att väljarna kan ha rätt att återkalla ett mandat och utse en ny innehavare till politiska poster både på lokal nivå och på delstatsnivå. Proceduren följer vissa bestämda steg. Ett visst antal röstberättigade medborgare kan ta initiativ till att återkalla ett mandat. Kravet åtföljs av en kortare motivering och den politiker som kravet riktar sig mot har möjlighet att svara. Återkallandekrav, motivering och motargument granskas av ett rättsligt organ för att avgöra om petitionen är formellt korrekt. För att ett omval ska hållas krävs att petitionen, vanligen inom en tidsgräns på ett par månader, undertecknas av ett visst minimiantal registrerade väljare, vanligen mellan 10 och 25 procent av antalet väljare som deltog i det senaste valet; proceduren liknar den som används för folkomröstningar genom folkinitiativ. Erfarenheten visar att det väcks relativt många krav på att återkalla en impopulär politikers mandat, men att få initiativ samlar tillräckligt många underskrifter.

Ett uppmärksammat exempel på att väljarnas revokationsrätt kan få stor betydelse gällde guvernörsposten i Kalifornien 2003. Initiativet att avsätta den demokratiske guvernören Gray Davis stöddes av tillräckligt många och ett nyval hölls hösten 2003. Valsedeln utformades så att väljarna först fick ta ställning till om Davis skulle sitta kvar eller inte. Därefter följde en lång lista över kandidater till den guvernörspost som eventuellt skulle bli vakant. Valutslaget innebar att Davis avsattes och ersattes av republikanen Arnold Schwarzenegger.

Revokationsinstitutet har mötts med skepsis och det fanns kritiker redan när idén lanserades och genomfördes. I efterhand kan man konstatera att farhågorna visat sig vara överdrivna. Möjligheterna att återkalla ett mandat utnyttjas i praktiken endast undantagsvis och fungerar snarast som en säkerhetsventil i det representativa systemet.

Makt på folkets uppdrag

Demokratisk representation innebär att folket genom fria val överlämnar politisk makt till valda ombud. Den spänning som löper genom diskussionen om hur ett valsystem bör utformas präglar också den mer allmänna debatten om förhållandet mellan väljare och valda. En demokratisk ledare förväntas uppfylla delvis motstridande krav. Å ena sidan bör en förtroendevald vara lyhörd gentemot sina uppdragsgivare och följa folkopinionens växlingar, å andra sidan ska en politisk ledare också stå för fasta politiska principer och uppträda med konsekvens och handlingskraft.

Dessa filosofiska reflektioner över den demokratiska representationens natur fick plötsligt brännande aktualitet när de kommunistiska regimerna i östra och mellersta Europa fallit och skulle ersättas av demokratiska styrelseskick. Hela den demokratiska världen följde det demokratiska experimentet med spänt intresse och fler

än en engagerad observatör bidrog med mer eller mindre goda råd. Ett insiktsfullt inlägg formulerades av den tysk-engelske sociologen Ralf Dahrendorf, som bakom sig hade en omfattande forskning om sociala konflikter i demokratiska samhällen. Dahrendorf gav sin skrift titeln »Reflections on the Revolution in Europe» och riktade sig till »en herre i Warszawa 1990», som en medveten parafras på Edmund Burkes klassiska »Reflektioner om franska revolutionen» utgiven exakt två hundra år tidigare och riktad till »en herre i Paris 1790».

Ralf Dahrendorf ger ett ord på vägen när det gäller att utforma demokratins spelregler. När en enpartidiktatur har fallit är det fullt förståeligt att det första målet är att dela upp och sprida ut makten. Låt det bli så mycket demokrati som möjligt, är den tanke som därför vägleder flertalet grundlagsarkitekter. Och med demokrati menas då inte bara folkmakt utan framför allt en strävan att makten inte ska få samlas i några fåtal händer. Den konstitutionella verktygslådan har gott om instrument för att sönderdela, hejda och sprida makt: proportionell representation, folkomröstningar, decentralisering, förvaltningskontroll och parlamentariska ingripanden. Institutionerna inriktas snarast på att bromsa och avsätta regeringar, inte på att göra dem starka. Men, påpekar Dahrendorf, den stora utmaningen är att finna en avvägning mellan å ena sidan den folkliga kontrollen av den politiska makten och å andra sidan en demokratisk regerings möjligheter att styra landet.

Dahrendorfs varningsord kunde inte ha fått en tydligare illustration än det val som året därpå hölls till det polska parlamentet. Valsystemet var extremt proportionellt och efter valet 1991 visade det sig att inte mindre än 29 partier fått representation i parlamentet, varav 11 med endast ett mandat vardera. Valsystemet gjordes därefter om och flera metoder tillgreps för att i fortsättningen undvika en sådan fragmentering av partisystemet: femprocentsspärr, fler valkretsar och övergång till heltalsmetod vid mandatfördelningen. Nästföljande val, som hölls 1993, innebar en dramatisk reduktion, då endast 6 partier tog mandat. Regeringsmakten vann i stabilitet och handlingskraft, dock till priset av försämrad representativitet och därmed försvagad legitimitet.

De folkvalda

Valsystemet och andra konstitutionella regler har stor betydelse för förhållandet mellan väljare och valda, men även andra faktorer kan spela roll. Själva valtillfället är visserligen det centrala momentet i en demokratisk representation, men man kan inte bortse från förhållanden före valet (såsom nomineringsprocess och valrörelse) och efter valet (exempelvis politikerroll och ledarskap).

Nominering. Även om valsystemet i vissa länder ger väljarna vissa möjligheter att påverka vem som ska väljas till parlamentsledamot är denna makt oftast begränsad till ett snävt urval av politiker. Kandidaterna har sorterats fram i en föregående nomineringsprocess som kontrolleras av de politiska partierna. Sättet att nominera kandidater, och kraven som ställs på presumtiva politiker, skiljer sig mellan länder, mellan partier och mellan olika tidsepoker.

Makten över nomineringarna kan vara mer eller mindre centraliserad. I en starkt centraliserad modell är det partiets centrala ledning som har makten över

vilka personer som ska representera partiet i ett val. Franska partier är i detta avseende jämförelsevis centralstyrda. Partiledningen kan här bestämma att en kandidat utan lokal förankring ska företräda partiet i en viss valkrets som ett slags politiskt fallskärmshopp (*parachutage*). En motsatt, decentraliserad modell innebär att partimedlemmarna, kanske till och med väljare utan partimedlemskap, kan påverka kandidatnomineringen. Ett extremt fall är det amerikanska systemet med öppna primärval i ett antal delstater, där alla intresserade väljare kan rösta på vem som ska nomineras som ett partis kandidat i presidentvalet. Medlemsomröstningar i form av provval förekommer i flera europeiska länder, även inom svenska partier, men utfallet är många gånger inte bindande utan endast rådgivande.

Den mest allmänt förekommande modellen bildar ett mellanläge mellan centralisering och decentralisering. Det bestämmande inflytandet över vilka personer som ska nomineras som partiets företrädare i en valkrets utövas av den regionala partiorganisationen. I realiteten är det följaktligen de ledande politikerna i partiernas valkretsorganisationer som har störst inflytande över vilka politiker som slutligen väljs till ett lands parlament.

Partiernas nominering av kandidater är vanligen resultatet av interna konflikter och kompromisser. Maktstriderna kan bli särskilt tillspetsade i valsystem med enpersonsvalkretsar, medan listval ger större utrymme för att kompromissa och att komponera valsedlar så att olika intressen tillgodoses.

En ständig tvistefråga gäller hur man ska balansera kontinuitet mot förnyelse. Å ena sidan talar erfarenhet och kompetens för att återvälja en gammal politiker, å andra sidan är föryngring och omprövning argument för att pröva nya namn. Politikens inneboende tröghetslag innebär att det ofta är en sittande politiker som nomineras och omväljs. I länder med majoritetsval finns ofta en sådan stark tendens att återvälja valkretsens representant (*incumbency effect*). Systemets tröghet förstärks ytterligare då en och samma politiker väljs till flera olika slags förtroendeposter. För att skapa större rörlighet i politikerkåren har en del länder infört begränsningar för förtroendeuppdragens antal och längd. Mångsyssleri kan exempelvis motverkas genom förbud mot att kombinera uppdragen som parlamentsledamot och borgmästare. På samma sätt som den amerikanska konstitutionen endast tillåter att en person innehar presidentämbetet i maximalt åtta år har andra länder också infört olika slags begränsningar för hur lång tid en förtroendevald får inneha sitt uppdrag (*term limits*).

Lokal förankring och territoriell representation är alltjämt ett tungt krav i de flesta länder och partier. I Sverige fanns fram till 1970 ett bostadsband i det avseendet att en ledamot av andra kammaren måste vara bosatt i sin valkrets. Ett lands uppdelning i valkretsar syftar till att alla regioner ska vara representerade och även inom valkretsarna ställs ofta krav på att olika orter och regiondelar ska vara företrädda i den politiska beslutsförsamlingen.

Olika särintressen och grupperingar inom partierna kräver också att få in sina företrädare på valda poster. I proportionella listval finns vanligen en strävan att locka olika väljargrupper genom att sätta samman kandidatlistan med hänsyn till exempelvis ålder, kön, yrke, etnisk bakgrund, organisationstillhörighet, fackliga uppdrag, kändisskap och andra meriter. Det förekommer också att ett parti kan gå

fram med parallella listor i en valkrets, exempelvis med en separat ungdomslista.

Kvotering. Nomineringsprocessen bestäms framför allt av partiernas interna regler, men det finns alltfler länder som genom lagstiftning reglerar och begränsar partiernas makt över vem som får nomineras. Under senare år har sådana lagar framför allt haft syftet att öka kvinnornas parlamentariska representation.

Kvinnornas politiska underrepresentation är en av de mest iögonenfallande bristerna när det gäller demokratins situation i dagens värld och problemet har uppmärksammats i en lång serie deklarationer, överenskommelser och programförklaringar. FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor från 1979 innebär att de drygt 180 stater som undertecknat konventionen åtar sig att vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor i landets politiska och offentliga liv och särskilt säkerställa kvinnornas rätt att, på samma villkor som gäller för män, rösta vid alla val och folkomröstningar samt vara valbara till alla genom allmänna val tillsatta organ. FN:s kvinnokonferens i Beijing 1995 ägnade särskild uppmärksamhet åt kvinnornas svaga ställning när det gäller makt och beslutsfattande. Trots att kvinnor utgör halva mänskligheten, och trots att kvinnorna nu fått rösträtt i nästan hela världen, fortsätter kvinnor att vara allvarligt underrepresenterade i de politiska beslutsförsamlingarna. Kvinnokonferensens plattform innehåller direkta uppmaningar till världens regeringar att vidta aktiva åtgärder, genom att exempelvis ändra valsystem och införa positiv särbehandling, för att öka kvinnorepresentationen.

Statsvetaren Drude Dahlerup vid Stockholms universitet har tillsammans med International IDEA genomfört ett stort forskningsprojekt för att kartlägga olika länders försök att genom kvotering öka kvinnornas parlamentariska representation. Det visar sig att drygt 40 länder har infört tvingande regler, i grundlagen och/eller vanlig lag, för att öka andelen kvinnor. I ett femtiotal länder har politiska partier frivilligt antagit regler som innebär att kvinnor måste utgöra en viss andel av de nominerade kandidaterna. Kvotering genom lagstiftning kan vara utformad enligt flera olika modeller.

En del länder har infört kvoteringsregler för kandidaterna till parlamentsval. Reglerna kan vara könsneutrala, och innebär att exempelvis inget kön får utgöra mer än 60 och mindre än 40 procent av kandidaterna på en lista. Andra regler tar direkt fasta på kvinnorepresentationen och anger att en valsedel måste bestå av minst 20, 30, 40 eller 50 procent kvinnor. En annan modell för kvotering inriktar sig i stället på andelen som faktiskt väljs in i parlamentet. Därmed reserveras ett antal platser i parlamentet speciellt för kvinnor.

Införandet av kvotering har ofta varit kontroversiellt och debatten aktualiserar några av demokratins grundproblem. De som argumenterar för kvotering pekar på att valsystem och andra institutioner inte är neutrala utan i praktiken gynnar män. Kvotering innebär då endast att korrigera en inbyggd diskriminering. Och redan i valsystemets uppdelning av landet i valkretsar ligger en form av regional kvotering. Kvotering innebär också att fokus inriktas på systemets mekanismer, inte mot den enskilda kvinnan. Motståndarna hävdar däremot att kvotering bryter mot likabehandlingsprincipen genom att lagen används för att särbehandla ett kön. Genom att lagstifta om kvotering inskränker staten på partiernas och väljarnas frihet. I

sin analys av debatten konstaterar Drude Dahlerup att två olika likhetsbegrepp bryts mot varandra. Den liberala teorins idé om lika möjligheter utmanas av kvinnorörelsens betoning av lika resultat. Direkt och indirekt diskriminering innebär att formellt lika behandling ger reellt olika resultat. Kvotering försvaras med argumentet att det krävs aktiva åtgärder för att bryta ner barriärer och åstadkomma lika resultat.

Ser man till kvinnornas parlamentariska representation i ett globalt perspektiv går utvecklingen visserligen framåt, men i mycket långsam takt. I mitten av 1940-talet fanns bara enstaka kvinnor i världens då existerande parlament; genomsnittet låg då på 3 procent. Andelen kvinnor har sedan dess stigit och ökningstakten har drivits upp under det allra senaste decenniet. År 2005 fanns det i medeltal 16 procent kvinnor i världens parlament. Om utvecklingen fortsätter i samma takt dröjer det omkring 150 år innan det finns lika många kvinnor som män i världens parlament. Utgår man i stället från förändringstakten under det senaste årtiondet skulle 50-procentsnivån nås om cirka 75 år. Hittills har kvotering bidragit till att i viss mån påskynda utvecklingen, men nivåer och förändringshastigheter är så beskedliga att det fortfarande är mycket lång väg kvar till politisk jämställdhet.

De nordiska länderna utmärker sig i internationellt perspektiv av att den parlamentariska kvinnorepresentationen började öka för flera årtionden sedan och nu har nått en jämförelsevis hög nivå. Visserligen har nu också en del andra länder närmat sig 50-procentsnivån, ofta genom starkt tvingande kvoteringsregler, men de nordiska parlamenten framstår alltjämt som relativt exceptionella. Andelen kvinnor i den svenska riksdagen har, med något avbrott, ökat i val efter val och efter valet 2006 har riksdagen 47 procent kvinnliga ledamöter.

Närmare undersökningar visar att villkoren för att öka kvinnorepresentationen bestäms av en kombination av olika faktorer. Traditioner, föreställningsramar, debatt och påtryckningar kan ha en stor betydelse, men också formella institutioner spelar obestridligen en avgörande roll. De mest gynnsamma förutsättningarna skapas genom en kombination av valsystem och kvoteringsregler. System som bygger på varvade listor enligt principen »varannan damernas» är bara möjliga inom ramen för listvalsystem, medan det hittills visat sig svårt att bryta igenom enpersonsvalkretsarnas starka mansdominans.

Social representativitet. Bilden av parlamentet som en exakt miniatyrkopia av befolkningen har ibland uppställts som ett ideal, men har ingenstans förverkligats i praktiken. Erfarenheten visar att alla valda beslutsförsamlingar har en social sammansättning som avviker från väljarkårens, men graden av social exklusivitet skiljer sig kraftigt mellan olika tidsperioder och olika länder. Kvinnorepresentationens variationer är ett tydligt exempel på att könsordningens »glastak» och makthierarkiernas »järnlagar» inte är allmängiltiga utan under vissa förhållanden möjliga att upphäva.

Vid tiden för demokratins genombrott bestod det stora flertalet av riksdagens ledamöter av välbärgade män. Till följd av de snäva valbarhetsvillkoren krävdes det en ansenlig inkomst och förmögenhet för att bli vald till första kammaren. Andra kammaren hade en något bredare sammansättning, men den dominerades av självägande bönder, städernas företagare och högre statstjänstemän. Med den allmänna

rösträtten kom nya grupper att bli representerade och riksdagen fick en ökande andel kvinnor och arbetare. De långsiktiga förändringarna under 1900-talet speglar samhällets omvandling; den mest påtagliga skillnaden mellan riksdagen nu och då är det kraftigt minskade antalet bönder. Riksdagens sammansättning reflekterar också partipolitikens förändrade karaktär. En stor och ökande grupp ledamöter kan betecknas som professionella politiker, i den meningen att de vid invalet hade anställning som exempelvis kommunalråd eller som ombudsman inom ett parti eller en organisation.

Jämfört med befolkningen som helhet finns det bland riksdagsledamöterna proportionellt fler högutbildade och tjänstemän, medan lågutbildade och arbetare är underrepresenterade. I riksdagen finns också en jämförelsevis större andel offentligt anställda, medan privatanställda är förhållandevis färre. Andra grupper som är överrepresenterade i riksdagen är personer som äger sin bostad och som ofta går i kyrkan. Riksdagen har också en jämförelsevis stor dominans av ledamöter med etniskt svensk härkomst, medan personer med invandrarbakgrund är underrepresenterade.

Riksdagen är inte heller representativ när det gäller ledamöternas ålder. Liksom andra kategorier av höga beslutsfattare i samhället ligger tyngdpunkten i riksdagens åldersfördelning på personer mellan 40 och 60 år. Både yngre och äldre är underrepresenterade. Efter valet 2006 fanns det endast tre riksdagsledamöter under 25 år. Och trots det stora och ökande antalet pensionärer i befolkningen hade riksdagen bara tio ledamöter över 65 år.

Åsiktsrepresentativitet. Betydelsen av social representativitet är omstridd. Under senare år har denna aspekt av det representativa systemet särskilt kommit i fokus genom kravet på ökad kvinnorepresentation. Men under en tidsperiod tonades betydelsen av social representativitet ner till förmån för kravet på åsiktsrepresentativitet. Tanken var att det spelar mindre roll *vem* som representerar väljarna, det viktiga ansågs vara *hur* väljarna representeras.

Genom undersökningar som baseras på intervjuer och enkäter med riksdagens ledamöter har statsvetare som Sören Holmberg och Peter Esaiasson dock kunnat visa att det finns ett visst samband mellan åsiktsrepresentativitet och social representativitet. I några frågor har kvinnliga riksdagsledamöter delvis andra åsikter än manliga ledamöter. Den ökande andelen kvinnor har därmed lett till att riksdagsopinionen har förskjutits när det gäller frågor som pornografi, miljö och social omsorg.

De statsvetenskapliga representationsundersökningarna har också gjort det möjligt att jämföra riksdagsledamöternas åsikter med väljarnas. De modeller som utvecklats inom ramen för amerikansk politik och för valsystem med enpersonsvalkretsar har föga relevans för ett system som det svenska. Demokratisk representation innebär här inte primärt att den enskilda valkretsen sänder sin individuella företrädare till parlamentet. Det är i stället riksrepresentation och politiska partier som står i förgrunden. Och i stora drag, åtminstone när det gäller partiernas placering på den för svensk politik så grundläggande vänster-högerskalan, återspeglar riksdagen väljarnas uppfattningar i stort. Men i många enskilda sakfrågor visar sig åsiktsöverensstämmelsen vara betydligt sämre. När riksdagsledamöterna till-

frågas om hur de bedömer åsiktsläget bland sina väljare visar svaren att de ofta har en felaktig bild. Riksdagsledamöterna tenderar att tro att väljarna har samma uppfattning som de själva och de underskattar därmed åsiktsklyftan mellan väljare och valda. Holmberg och Esaiasson drar slutsatsen att den representativa processen knappast kan beskrivas som att riksdagen återspeglar väljaropinionen utan att det snarast är fråga om en representation ovanifrån.

Graden av överensstämmelse mellan väljare och valda kan också mätas i samband med folkomröstningar. Under senare år är det riksdagens representativitet i Europafrågor som därigenom fått en blixtbelysning. Folkomröstningen 1994 om svenskt medlemskap visade visserligen att det fanns en ja-majoritet både bland väljarna och i riksdagen, men övervikten för ja-sidan var betydligt större i riksdagen än i folkomröstningen. Folkomröstningen 2003 om förslaget att byta ut kronan mot euron som valuta visade på en ännu större avvikelse mellan väljare och valda. I riksdagen fanns det en bred majoritet för ja, men en majoritet av väljarna röstade nej. Slutsatsen är att ett proportionellt valsystem visserligen kan åstadkomma en allmän åsiktsöverensstämmelse när det gäller partisystemets ideologiska huvudkonflikt, men att det långt ifrån garanterar att parlamentet är representativt för väljarna i politikens enskilda sakfrågor.

Omval, nyval, avhopp. De flesta som sitter i riksdagen återvänder efter nästa val. Andelen riksdagsledamöter som återväljs ligger kring 75 procent, vilket alltså innebär att cirka en fjärdedel av riksdagen består av nyvalda ledamöter. Internationellt sett ligger denna omsättningshastighet på en relativt genomsnittlig nivå. Det finns länder där uppemot hälften av ledamöterna efter ett val är nyvalda, men det finns också länder där återval är en helt dominerande huvudregel. Lägst parlamentarisk omsättning (*legislative turnover*) finns i ett land som USA och i andra system med majoritetsval i enpersonsvalkretsar.

En del ledamöter avgår av skäl som de inte själva kontrollerar. Det kan bero på att de inte längre nomineras av sitt parti, att partiet förlorar valet, att de tvingas avgå efter någon oegentlighet eller att de avlider. Bland dem som avgår frivilligt varierar skälen till att de lämnar politiken. De kan byta till ett annat politiskt uppdrag eller lämna politiken för en annan karriär. Det förekommer också i ökande utsträckning att ledamöter hoppar av under löpande mandatperiod. Särskilt kvinnliga ledamöter hänvisar till politikens arbetsförhållanden och svårigheten att kombinera politik och privatliv.

Man kan skönja en tendens till en tudelning bland de förtroendevalda. Dels finns en grupp som åtar sig ett politiskt uppdrag för någon eller några mandatperioder och därefter återvänder till sitt yrkesliv. Dels finns en grupp för vilken politiken blivit en livstidssysselsättning.

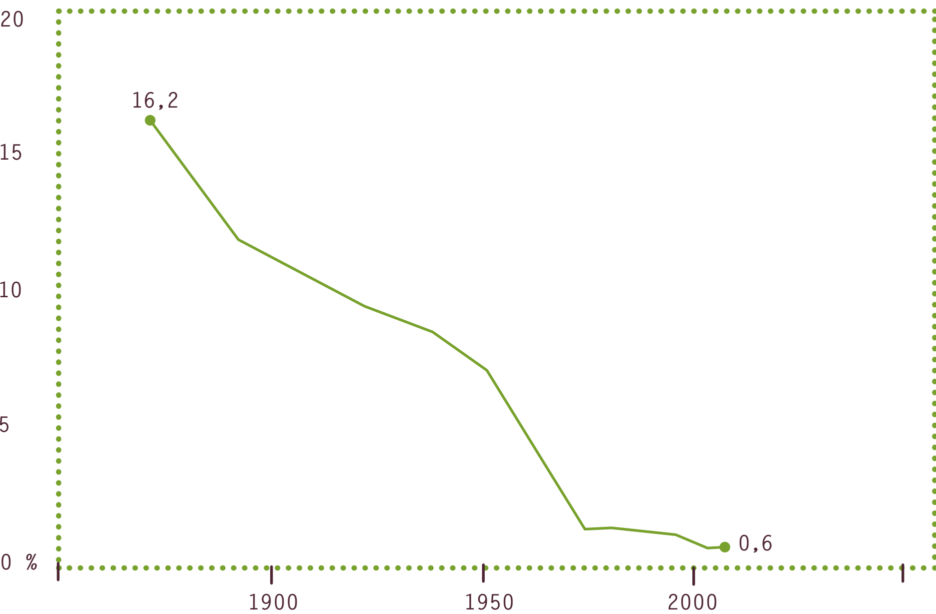
Yrkespolitiker. En yrkespolitiker kan, med Max Webers formulering, definieras som en person som lever *för* politik och dessutom lever *av* politik. En utveckling i riktning mot politik som yrke kan skönjas långt före demokratins genombrott och löper parallellt med uppkomsten av en ämbetsmannaklass. Weber påpekar att det i alla tider och i hela världen funnits rådgivare till fursten. Behovet av att avlasta sultanen skapade i Orienten storvesiren, medan diplomatins konst i västvärlden utövades av ett lärt skikt av humanister. Nödvändigheten av en enhetlig

politisk styrning genom ledande statsmän uppkom först med den konstitutionella utvecklingen.

Dessa tidiga former av yrkespolitiker klassificeras av Max Weber i ett antal huvudtyper. I kampen mot ständerna sökte fursten stöd hos prästerskapet. Prästerna var skrivkunniga och administrativt kunniga och de stod ofta utanför maskineriet av politiska och ekonomiska intressen. Ett annat liknande skikt var de humanistiskt utbildade litteraterna, kunniga i de klassiska språken utgjorde de den tidens talskrivare, författare till politiska promemorior. Ett tredje skikt var hovadeln, sedan fursten samlat adeln vid hovet för att använda den i politisk och diplomatisk tjänst. I England fanns dessutom ett patricierstånd, *gentry*, som fursten använde i kampen mot baronerna och som kom att besätta ämbetena inom den lokala förvaltningen. En tidig form av yrkespolitiker utgjordes i många länder av universitetsutbildade jurister, vilkas tjänster fick särskild betydelse under framväxten av ett förvaltningsmaskineri och en rationellt ordnad stat. Weber påpekar att den moderna advokaten och den moderna demokratin hör oskiljaktigt samman. Den politiska verksamheten genom politiska partier utgör en intressentverksamhet och den utbildade advokatens hantverk är just att på ett effektivt sätt föra sina intressenters talan.

Om politik är ett yrke uppstår frågan om politikern är en företagare eller en anställd. Politikern som entreprenör förekom i olika former under äldre tider, men med masspartiernas uppkomst är det den anställde politikern som blivit helt dominerande, särskilt i form av partifunktionär. Frivilliga insatser från medlemmar och anhängare kan förvisso fortfarande spela roll, särskilt under valrörelsernas mest intensiva skeden, men i takt med de politiska partiernas ökande storlek och byrå-

Andel kommunalt förtroendevalda 1871-2007



Kommunala förtroendeuppdrag i proportion till antalet röstberättigade.
Källa: Erik Wångmar (2003). Från sockenkommun till storkommun, Växjö universitet, tabell 34; Statistiska centralbyrån www.scb.se.

kratisering har heltidsanställda ombudsmän kommit att ta över allt större delar av den löpande verksamheten.

Också uppdraget som förtroendevald har successivt omvandlats från en medborgerlig bisyssla till ett yrke på heltid. Politikens professionalisering löper parallellt med den offentliga sektorns tillväxt, med politikens expanderande verksamhetsfält och med samhällets allmänna utveckling i riktning mot arbetsdelning och specialisering. Under större delen av tvåkammarsystemets tid sammanträdde den svenska riksdagen bara under några vårmånader och det skulle dröja till 1949 innan det blev obligatoriskt med både vår- och höstsessioner. Tidigare var ledamöterna hänvisade till att dela på några få skrivbord och telefoner; först med enkammarsystemet 1971 fick varje riksdagsledamot ett eget rum. Med den ökande arbetsbelastningen förvandlades riksdagsuppdraget undan för undan till ett heltidsyrke som pågår hela året.

Även inom kommuner och landsting har politiken professionaliserats. I äldre tider sköttes de lokala förtroendeuppdragen uteslutande genom frivilliga insatser från medborgarna. Stockholm fick ett heltidsanställt borgarråd år 1920 och några enstaka kommuner införde ett system med kommunalråd. Vändpunkten blev kommunsammanslagningarna under 1960- och 1970-talen och kommunalpolitikens partipolitisering och expanderande verksamhet. De tunga politiska uppdragen i kommunerna innehas i dag av heltidsanställda kommunalråd, inom landstingen av landstingsråd.

Förändringarna i kommunernas styrelse speglas också i utvecklingen av antalet förtroendeuppdrag. Ännu i slutet av 1800-talet uppgick antalet förtroendeuppdrag till över tio procent av antalet röstberättigade. Med kommunsammanläggningarna försvann många uppdrag, samtidigt som antalet väljare successivt ökade. Numera motsvarar antalet kommunala förtroendeuppdrag mindre än en procent av valmanskåren. Endast få medborgare har i dag någon egen erfarenhet av att sköta kommunala uppdrag eller andra offentliga värv.

Demokratiskt ledarskap. En politiker lever, för att återvända till Webers formulering, inte bara *av* politik utan också *för* politik. Politik som ett yrke innehåller också ett inslag av politik som en kallelse. Det är tre egenskaper, säger Weber, som är avgörande för en politiker: »lidelsefullhet, ansvarskänsla och sinne för proportioner». Sinnelagsetik och ansvarsetik är »inte abstrakta motsatser utan komplementära, som först i förening utgör den äkta människan, den människa som kan ha den politiska kallelsen». Man skulle inte ha uppnått det möjliga om man inte gång på gång hade gripit efter det omöjliga. »Politik är som att tålmodigt och intensivt borra i plankor, med lidelse och distans på samma gång», säger Weber med en berömd formulering.

Max Weber är bara en av många filosofer som försökt fånga innebörden av politiskt ledarskap. Begreppet ledarskap är emellertid diffust och mångtydigt. Begreppen ledare och ledarskap brukar förknippas med företeelser som makt, organisation, styrning, auktoritet och kontroll. Mycket har tänkts och skrivits om ledarskap i allmänhet, också om politiskt ledarskap, men debatten om politiska ledare gör sällan skillnad mellan folkvalda ledare och sådana politiska ledare som baserar sin makt på icke-demokratisk grund.

Demokrati och ledarskap har dessutom ofta setts som varandras motsatser. Om demokrati uppfattas som ett ideal där makten i varje ögonblick är exakt lika fördelad utesluts varje tanke på representation och ledarskap. Också demokratins motståndare byggde sin argumentation på denna motsatsställning mellan demokrati och ledarskap. Varje samhälle krävde starka eliter, alltså ansågs tanken på demokrati inte bara vara skadlig utan rent av omöjlig. Elitismen uppställdes som ett alternativ till demokratin.

Ett *demokratiskt* ledarskap är delvis unikt och ger upphov till ett antal speciella frågor. Hur ska en folkvald politiker bidra till opinionsbildningen genom att samtidigt lyssna och leda? Vilken betydelse har de förtroendevaldas bristande representativitet? Vilka förpliktelser medför ett valt förtroendeuppdrag? Är det relevant att tala om förtroende när undersökningar i dag pekar på att förhållandet mellan väljare och politiker i stället kännetecknas av misstroende? Dessa frågor stod i centrum för 1996 års rapport från SNS Demokratiråd och det följande avsnittet utgår från denna diskussion om det demokratiska ledarskapets närmare innebörd.

»Jag är deras ledare, alltså måste jag följa dem.» Detta uttalande, som bland annat tillskrivits statsmän som Ledru-Rollin, Lincoln och Gandhi, pekar på en paradox. Å ena sidan ska politikern vara lyhörd och följa folkmeningen. Å andra sidan finns kravet på självständighet och aktiv opinionsbildning; en duglig politiker vågar ta upp obehagliga frågor och förklara sitt impopulära ställningstagande. Demokratin bygger på idén att båda dessa krav går att förena. Det demokratiska ledarskapet förutsätter en alldeles speciell växelverkan mellan valda och väljare.

Under århundraden har Machiavellis »Fursten» stått som sinnebild för ett effektivt politiskt ledarskap. Men demokratins ledarskapsideal skiljer sig från den råa och rent instrumentella maktpolitiken i två grundläggande avseenden. För det första förbjuder demokratin vissa våldsamma och manipulativa maktmedel med hänvisning till medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. För det andra syftar demokratins ledarideal inte endast till att främja den enskildes egennytta utan tar också hänsyn till folkstyrelsens gemensamma institutioner.

Det är heller inte givet att alla idéer som utvecklats för ledarskap och management inom exempelvis näringslivet, idrottsvärlden, försvaret och den offentliga förvaltningen utan vidare är tillämpliga på de politiskt förtroendevalda. Demokratin fordrar ett alldeles speciellt slags ledarskap. Utgångspunkten är demokratins krav på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. En demokratisk ledare måste på en och samma gång kunna förverkliga kraven på lyhördhet, rättrådighet och handlingsförmåga.

Detta demokratiideal innebär inte att den politiske ledaren är ett passivt instrument som endast har att avläsa folkopinionen. Politikern måste verkligen leda, i meningen att gå före och peka ut. En politisk ledare behöver därmed ha en tydlig identitet. I ett politiskt system av svensk typ, med parlamentarism och proportionell representation, krävs både politiska partier med tydlig ideologisk profil och politiker med egen identitet. Medborgarna ska kunna identifiera partipolitiker med en stark viljeinriktning och en bestämd samhällsvision.

Politikens verklighet består av motstridande intressen. Den ansvarstagande politikern ska samtidigt försöka tillgodose krav på ekonomi, miljö, fördelning, regio-

nalpolitik, jämställdhet och alla andra välgrundade anspråk. Omedelbara krav måste vägas mot långsiktiga konsekvenser. En demokratisk politiker kan sällan ensam bestämma den politiska färdriktningen utan de politiska besluten är ofta resultatet av kompromisser mellan olika intressen. Särskilt långsiktigt verkande beslut såsom pensioner, energisystem, försvar och statsskick måste vila på många parters samtycke. Politiskt beslutsfattande blir därmed ett ständigt pågående koalitionsbyggande.

Ett demokratiskt ledarskap aktualiserar således flera dilemman och avvägningsproblem. En politiker kan vara en skicklig talare och populär debattör men kan sakna förmåga att omsätta sina idéer till praktiskt fungerande politik. Omvänt kan en målmedveten och handlingsinriktad politiker misslyckas med att förklara och förankra sina beslut. Men om en folkvald ledare lyckas att samtidigt förena lyhördhet, rättrådighet och beslutsförmåga behöver förhållandet mellan folket och eliten inte vara något nollsummespel. Starka ledare behöver inte alltid innebära svaga medborgare. Tvärtom leder demokratisk representation till ett styrelseskick som, i bästa fall, kan förena mäktiga ledare med ett mäktigt folk.

Riksdagen

Eftersom den svenska folkstyrelsen primärt avses förverkligas genom ett representativt styrelseskick är det riksdagen som utgör folkets främsta företrädare. Riksdagen beskrivs i grundlagens förarbeten som det främsta, som det centrala statsorganet. Men i Sverige, liksom andra parlamentariska demokratier, uttrycks ofta en oro över att det finns en klyfta mellan grundlagens principer och politikens realiteter.

Redan James Bryce konstaterade i sin undersökning av de moderna demokratiernas debut att det fanns en utbredd ängslan över att parlamenten höll på att förlora inflytande. Bryce ägnade ett helt kapitel åt de lagstiftande församlingarnas påstådda förfall, *the decline of legislatures*. Samma bekymmer har väglett de svenska grundlagsreformerna. Författningsutredningen skrev 1963 att riksdagens möjligheter att fylla rollen som det främsta statsorganet i praktiken »på olika sätt blivit begränsade i det moderna samhället». En ledande tanke med hela författningsreformen var därför att »söka förbättra riksdagens möjligheter att fullgöra sina väsentliga uppgifter och därmed stärka riksdagens ställning» (SOU 1963:16, s. 22).

Denna bild av ett ständigt mer maktlöst parlament har emellertid också ifrågasatts. James Bryce invände själv att denna typ av förfallsteorier ofta vilar på en idyllisk bild av det förflutna och en illusion av en parlamentarisk guldålder. Frågan om den lagstiftande församlingens faktiska betydelse är hur som helst central för demokratins funktionssätt och har gett upphov till många statsvetenskapliga undersökningar. Forskningsproblemet kan spjälkas upp i två delfrågeställningar: en om den enskilda ledamotens makt som individ, en om parlamentets makt som kollektiv.

Parlamentarikerns makt. De politiska partiernas tillkomst förändrade i grunden den enskilde ledamotens ställning. Visserligen kunde det även i äldre tider finnas gruppbildningar och kotterier inom parlamentet, men dagens disciplinerade partiorganisationer ställer helt andra krav på den folkvaldes lojalitet. En parlamentariker är primärt en företrädare för ett politiskt parti.

Denna allmänna bild rymmer emellertid både undantag och variationer. I en del länder har parlamentets ledamöter alltjämt en så fri ställning att de kan byta parti efter invalet. Formellt finns denna möjlighet i de flesta demokratier, så även i Sverige, men utnyttjas vanligen endast i undantagsfall. I vissa länder har ledamöternas växling av parti emellertid blivit en del av systemet och tar sig uttryck i att en parlamentariker bildligt, och i vissa parlamentssalar även bokstavligen, korsar golvet. Sådan *floor crossing* kan utnyttjas i det intressepolitiska maktspelet och aktualiserar dessutom ett demokratiskt dilemma. Väljarna har valt en företrädare för ett visst parti och frågan är om ledamoten efter valet ska kunna börja företräda ett annat parti. Efter att antalet partiväxlingar nått endemiska proportioner i det indiska parlamentet infördes ett förbud mot att lämna sitt parti. I Sydafrika har reglerna ändrats i motsatt riktning. Det förbud som infördes efter demokratins seger har numera avskaffats och det har hittills varit det stora regeringspartiet ANC som dragit nytta av övergångar från andra partier.

En ledamot kan avvika från sitt parti utan att gå så långt som att gå över till ett annat parti, genom att i enskilda voteringar rösta mot partilinjen. Graden av partisammanhållning varierar mellan olika typer av system. Den amerikanska kongressen intar en särställning, eftersom den enskilde ledamoten där har en jämförelsevis friare ställning. Löpande statistik visar hur ledamöterna röstat i olika frågor och med hjälp av sammanfattande index och skalor rangordnas kongressledamöterna efter sina politiska positioner när det gäller exempelvis konservatism, stöd för den sittande presidenten, mänskliga rättigheter och fackföreningsrörelsens krav. Skillnaderna mellan amerikansk och europeisk politik märks också när det gäller den politiska verksamhetens finansiering. Det amerikanska systemet är mer individorienterat och kongressledamöterna svarar själva för en betydande del av sin finansiering, medan europeiska parlamentariker främst är hänvisade till inkomster från staten och partiet.

Partisammanhållningen bland de svenska riksdagspartierna får beskrivas som internationellt sett hög. Avvikelser från partilinjen i viktiga omröstningar är ytterst sällsynta. Partilojaliteten understryks även i riksdagsgruppernas stadgar. Det behöver nu inte betyda att den enskilde riksdagsledamoten är maktlös, men det innebär att inflytandet kanaliseras via partigrupperna. Vissa ledamöter har en särskilt inflytelserik ställning genom tunga poster i riksdagsutskotten, där de har stora möjligheter att påverka sitt partis ställningstagande i enskilda sakfrågor.

Härtill kommer att riksdagsledamöters verksamhet inte är begränsad till riksdagen. Statsvetaren Torbjörn Larsson har undersökt ledamöternas vardag och dragit slutsatsen att riksdagsledamöternas inflytande på den politik som formuleras i vårt land ofta underskattas, men att inflytandet inte främst utövas i riksdagen. Med riksdagsuppdraget följer ofta inbjudningar att medverka i många sammanhang utanför riksdagen som ger möjlighet att påverka samhällsutvecklingen.

Det finns ett antal praktiska omständigheter som riskerar att öka distansen mellan väljare och valda. Torbjörn Larsson konstaterar att riksdagsledamotens kontakter med väljarna i stor utsträckning är indirekta, via partiapparaten eller andra organisationer. En riksdagsledamot blir dessutom ofta starkt specialiserad på ämnen inom det egna utskottsområdet, medan väljarna förväntar sig att möta en

allmänpolitiker. Härtill kommer att bilden av riksdagen, i huvudsak förmedlad av medierna, ofta är ofullständig och skev.

Parlamentets makt. I internationellt jämförande perspektiv går den stora skiljelinjen när det gäller parlamentets makt mellan demokratier och icke-demokratier. Det ligger i sakens natur att parlamentet i en diktatur snarast är en formell kuliss än ett folkligt organ med reell makt. Men även inom gruppen av demokratiska stater finns betydande skillnader när det gäller det folkvalda parlamentets betydelse i statslivet.

Parlamentets makt bestäms framför allt av styrelseskickets utformning, närmare bestämt huruvida förhållandet mellan de politiska institutionerna kännetecknas av maktdelning eller maktkoncentration. I ett maktdelningssystem som det amerikanska har kongressen en självständig makt som motvikt mot de övriga delarna av statsmakten. I parlamentariska system vilar regeringen däremot på parlamentets förtroende och parlamentets rörelsefrihet blir därmed mindre.

Parlamentets relativa betydelse varierar bland de parlamentariska systemen beroende på landets politiska förhållandena. Den avgörande faktorn är regeringens parlamentariska förankring. En enpartiregering som har stöd av en majoritet av parlamentet kan normalt utforma sin politik utan att bekymra sig om den parlamentariska oppositionen, åtminstone så länge de egna ledamöterna lojalt stöttar regeringen. En koalitionsregering har en något mer bräcklig position, eftersom regeringen är beroende av samarbetet mellan regeringspartierna. I den mån koalitionen börjar spricka kan parlamentet bli en arena för förhandlingar och uppgörelser. Störst betydelse har parlamentet under minoritetsregeringar. Eftersom regeringen inte har egen majoritet måste den söka stöd av ett eller flera oppositionspartier och politikens fokus flyttas därmed över till den parlamentariska arenan.

Regeringssituationen är en viktig del av förklaringen till att parlamentets makt varierar mellan parlamentariskt styrda länder. I den engelska majoritetsmodellen spelar parlamentet en mer tillbakadragen roll när det gäller makten över lagstiftningen, medan tyngdpunkten här i stället ligger på regeringen. I länder präglade av flerpartisystem, koalitionsregeringar och samförståndskultur brukar parlamentet ha en jämförelsevis större betydelse.

Sådana variationer kan också uppträda över tid inom ett och samma system. Sverige är ett land där det inte går att bestämma parlamentets maktställning en gång för alla. Riksdagens relativa betydelse har nämligen skiftat kraftigt under demokratins historia. Under 1920-talets minoritetsregeringar blev riksdagen ett forum för uppgörelser mellan partierna; man talar om en tid av utskottsparlamentarism. Med kohandeln och den rödgröna koalitionen under 1930-talet försköts makten däremot från riksdagen till regeringen. Denna tendens förstärktes ytterligare under krigsårens samlingsregering, då riksdagen förpassades till en helt perifer roll i statslivet. Under efterkrigstiden förekom visserligen tillfällen då riksdagen hamnade i centrum för det politiska spelet, som under det sena 1950-talets pensionsstrid, men eftersom socialdemokraterna kunde förlita sig på ett relativt stabilt parlamentariskt stöd hade riksdagen i allmänhet en marginell betydelse. Härtill kom att viktiga delar av politiken bestämdes genom förhandlingar och informella uppgörelser mellan regeringen och de stora intresseorganisationerna. Oppositionen klagade över

att riksdagen hade förvandlats till ett rent transportkompani. Men vid 1970-talets början hade det parlamentariska läget blivit mer jämnt och osäkert. Valet 1973 ledde till ett oavgjort läge mellan de politiska blocken och eftersom riksdagen vid den tiden hade ett jämnt antal ledamöter fick ett antal voteringar avgöras genom lotten. Lotteririksdagens tid 1974–1976 blev inledningen till en lång period av betydande inflytande för riksdagen. Sverige styrdes av minoritetsregeringar mellan 1981 och 2006, vilket innebar att förhandlingar mellan riksdagspartierna kunde få stor betydelse för budget och lagstiftning. Med den borgerliga regeringen efter valet 2006 har situationen dramatiskt förändrats. En majoritetsregering med någorlunda säker parlamentarisk bas innebär att riksdagen är tillbaka i en andraplansroll.

Parlamentets makt varierar dessutom mellan olika delar av den politiska processen. Ett både historiskt och konstitutionellt bestämt kärnområde gäller makten över lagstiftning och statsbudget. Ett lands parlament brukar också ha en mer eller mindre långtgående granskningsmakt. Den svenska riksdagens grundläggande befogenheter framgår av regeringsformen. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning.

Lagstiftningsmakt. Ett parlament har befogenhet att besluta om ett lands lagar, men parlamentet behöver inte alltid vara ensam lagstiftare. Under den regeringsform som gällde i Sverige mellan 1809 och 1974 var lagstiftningsmakten delad mellan riksdagen och regeringen. Denna form av samfälld lagstiftning ersattes med dagens system, som utformats med folksuveränitetens princip som vägledning. Tanken är att makten över lagstiftningen enbart ska utövas av folkets valda företrädare. Regeringen kan inte vägra att utfärda en av riksdagen beslutad lag.

I en del länder kan parlamentets lagstiftningsmakt vara begränsad genom juridisk kontroll. En lag som beslutats av det franska parlamentet kan tas upp till prövning av ett rättsligt organ, *conseil constitutionnel*. Om detta författningsråd finner att hela eller delar av lagen strider mot författningen så stoppas genomförandet. Denna form av maktdelning mellan juridik och politik utgör ett försök att balansera mellan kraven på folksuveränitet och konstitutionell styrelse. I Sverige är den rättsliga kontrollen av lagstiftningen annorlunda organiserad. Lagrådet, som består av höga jurister, svarar för en förhandsgranskning av lagförslag, men Lagrådets utslag är inte formellt bindande. Sverige saknar möjlighet att på rättsliga grunder stoppa att en av riksdagen stiftad lag träder i kraft, men domstolar och myndigheter har genom grundlagens lagprövningsrätt en skyldighet att i efterhand vägra tillämpa en föreskrift som strider mot grundlagen.

Att riksdagen är ensam lagstiftare är en konstitutionell realitet, men det är givetvis ingen fullständig beskrivning av den politiska processen. Normalt sett är det regeringen som, genom att lägga fram en proposition till riksdagen, tar initiativet till lagändringar och nya lagar. Innan regeringen lägger fram ett lagförslag måste den dessutom inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. Grundlagens beredningstvång innebär också att regeringen, i den omfattning som behövs, ska ge sammanslutningar och enskilda möjligheter att yttra sig över lagförslaget.

I princip kan riksdagen själv väcka förslag till ny lagstiftning, antingen genom

utskottsinitiativ eller via ledamöters motioner. Möjligheten utnyttjas normalt inte, men i internationellt perspektiv har en svensk riksdagsledamot jämförelsevis stora möjligheter att lägga fram egna förslag, påverka ärenden under utskottsbehandlingen och få ordet under kammardebatter.

Budgetmakt. Historiskt sett växte parlamentets makt som ett folkligt svar på kungamaktens pålagor i form av beskattning. »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena» hette det i 1809 års regeringsform. Riksdagens finansmakt omfattar både statens inkomster, med skatter som viktigaste källa, och statens utgifter, bestämd genom budgetregleringen.

Att folksuveränitetsprincipen innebär att det är folkets valda ombud som bör ha makten över statens inkomster och utgifter är en sak, men hur parlamentets budgetmakt närmare bestämt ska utformas har varit omstritt. I en del länder är parlamentets finansmakt kraftigt beskuren, eftersom tyngdpunkten ligger på regeringens budgetförslag och parlamentets makt inskränker sig till att antingen säga ja eller nej till budgeten som helhet. Enskilda ledamöters möjligheter att komma med ändringsförslag, vanligen i form av utgiftsökningar inom angelägna områden, varierar kraftigt mellan olika länder.

Sverige hade fram till 1990-talet en beslutsmodell som gav relativt fria händer för riksdagen. De olika budgetposterna beslutades separat utan något krav på att inkomster och utgifter totalt sett behövde gå ihop. Den djupa ekonomiska krisen under 1990-talets början ansågs ha betingats av att riksdagen inte kunde ta ett samlat grepp över statsfinanserna. Budgetprocessen lades därför om i syfte att skapa en bättre samordning av riksdagens budgetarbete. Införandet av utgiftstak och ramar för olika utgiftsområdena gav större möjligheter att kontrollera statsutgifternas utveckling. Sättet att besluta om budgetramar förstärkte regeringens möjlighet att få igenom sitt budgetförslag. Avsikten var att försvåra för olika oppositionspartier att under riksdagsbehandlingen gå samman om att öka anslag utan att samtidigt se till att utgifterna hade tillräcklig finansiering.

Granskningsmakt. Riksdagens maktutövning är indirekt. Den som blir invald till riksdagen och bakom sig har erfarenheter av kommunala uppdrag, ledning av organisationer eller andra former av mer handgripligt beslutsfattande kan bli frustrerad av det stora avståndet mellan riksdagens beslut och de praktiska resultaten. Denna indirekta form av maktutövning är emellertid en inbyggd del av den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan. Det finns till och med ett uttryckligt förbud mot att riksdagen fattar beslut i enskilda ärenden. Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift får inte fullgöras av riksdagen i annan mån än som följer av grundlagen. Riksdagen får heller inte bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Det är riksdagen som har det yttersta ansvaret för att den offentliga makten utövas i enlighet med grundlagar och annan lagstiftning och att de offentliga finanserna sköts i enlighet med kraven på god hushållning. Till sitt förfogande har riksdagen ett antal kontrollinstrument. Som i varje parlamentariskt system ska riksdagen kunna ställa regeringen till ansvar. Riksdagsledamöterna kan rikta interpel-

lationer och frågor till statsråden och ytterst kan riksdagen genom misstroendeförklaring avsätta enskilda statsråd eller hela regeringen.

Riksdagens konstitutionsutskott har i uppgift att granska statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Underlaget till KU:s granskning består av de protokoll och handlingar som hör till regeringsbesluten samt utskottets egna utfrågningar av statsråd och regeringstjänstemän. Utskottet sammanfattar sina observationer i årliga granskningsbetänkanden. Störst uppmärksamhet tilldrar sig riksdagsledamöternas anmälningar mot enskilda ministrar. Det finns visserligen inga direkta sanktionsmöjligheter knutna till KU-granskningen, men utskottets uttalanden och den efterföljande riksdagsdebatten kan i praktiken få både politiska och administrativa konsekvenser.

Riksdagen är också huvudman för två självständiga kontrollorgan. Justitieombudsmannen svarar främst för en rättslig granskning av myndigheterna. JO ska i enlighet med en instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Riksrevisionen har i uppgift att granska statens verksamhet från ekonomisk utgångspunkt. Riksrevisionens granskning omfattar både en årlig finansiell revision av myndigheterna och en effektivitetsrevision av olika verksamheter.

Genom Riksrevisionens tillkomst har Sverige fått ett revisionsorgan som motsvarar internationella krav på självständighet och konstitutionell ställning. Också när det gäller andra delar av den parlamentariska kontrollmakten faller Sverige in i ett gängse mönster. Interpellationer, frågor och misstroendeförklaringar har sina motsvarigheter i alla parlamentariska demokratier. Justitieombudsmannen har numera också kolleger i åtskilliga länder; denna svenska institution med en två sekel gammal historia har blivit en förebild för länder som velat skaffa ytterligare ett instrument för att komma till rätta med missförhållanden i myndighetsvärlden.

Det finns också parlament som spelar en mer aktiv och drivande roll när det gäller att granska den offentliga verksamheten. Den amerikanska kongressen med dess starka utskott och stora kansliresurser spelar en viktig roll som motvikt till presidenten och den verkställande makten. Också i europeiska länder finns exempel på hur parlament genom kommissioner och undersökningsutskott satt strålkastarljuset på oegentligheter inom den offentliga sektorn.

Den svenska riksdagen har under flera år kritiserats för att inte ägna tillräcklig uppmärksamhet åt granskningen av den statliga verksamheten. En intern riksdagsutredning ansåg att utskotten borde spela en mer aktiv roll. Riksdagsordningen utökades därför med en bestämmelse som underströk att utskotten har i uppgift att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina ämnesområden.

Riksdagen som debattarena. Riksdagen bär ett ansvar för att se till att den representativa demokratin hålls levande också mellan valen. Demokratins vitalitet bestäms i hög grad av riksdagens förmåga att uppfylla kraven på löpande väljarkontakt och en fortgående debatt.

I ett parlamentariskt system får den politiska debatten sin grundläggande puls genom dialogen mellan regering och opposition. En vital opposition sägs ibland vara det yttersta hälsotecknet på en välfungerande demokrati. Det är ingen tillfällighet att oppositionsledaren i parlamentarismens födelseland har en särställning

såsom »Her Majesty's Loyal Opposition». Den brittiska parlamentarismens modell kommer till fysiskt uttryck i parlamentsbyggnadens inredning. I underhuset sitter regeringen och oppositionen på var sin sida av salen, vända mot varandra. Skulle valet leda till ändrade majoritetsförhållanden byter partierna plats med varandra.

Denna tydliga uppdelning mellan regering och opposition återfinns emellertid inte i alla parlamentariska demokratier. Det renodlade tvåpartisystemet är ett undantag, till och med i Storbritanniens egna politiska historia. Det vanliga är i stället flerpartisystem med olika slags konstellationer av regerings- och oppositionspartier. En jämförelse mellan olika länder visar att det finns betydande variationer. Den statsvetenskapliga litteraturen innehåller försök att systematisera dessa mönster. Enligt ett av områdets standardverk, med Robert Dahl som huvudförfattare, påverkas den parlamentariska oppositionens makt av faktorer som intern sammanhållning, landets samarbetskultur, tillgång till oppositionsarenor, identifierbarhet samt valet av mål och strategier.

I detta internationella perspektiv framstår den svenska riksdagsoppositionen som jämförelsevis gynnad. Partisammanhållningen är stark, svensk samarbetstradition inbjuder till åtskilliga påverkansmöjligheter, tillgången till oppositionsarenor är minst lika väl tillgodosedd som i andra parlamentariska demokratier, frånvaron av konkurrerande maktcentra förstärker riksdagsoppositionens urskiljbarhet och svensk samhällsstruktur erbjuder ett relativt stort antal påverkansmöjligheter.

Regeringsmakten

Väljarnas möjligheter att påverka regeringsmakten skiljer sig mellan olika statsskick. I maktdelningssystem av amerikansk typ utses presidenten genom allmänna val, medan väljarnas makt över regeringsbildningen i ett parlamentariskt system är indirekt. Båda systemen har från demokratisynpunkt både fördelar och nackdelar och speglar ett av demokratins dilemman. Modellen med separata presidentval ger väljarna fler möjligheter att uttrycka sin vilja, men ett sådant maktdelningssystem löper en större risk att hamna i beslutsblockering och handlingsförlamning. Ett parlamentariskt styrelsesätt innebär att den folkliga opinionsyttringen uteslutande begränsas till parlamentsvalen, men folkviljan kan få ett starkare genomslag med en regering som stöds av parlamentet.

Försöken att finna en kompromiss mellan dessa renodlade modeller har lett till att olika slags konstitutionella hybrider sett dagens ljus. Det halvpresidentiella systemet av fransk typ är en variant. Hur ett sådant system fungerar i praktiken beror till stor del på de partipolitiska konstellationerna. Om presidenten och premiärministern tillhör samma parti brukar presidenten bli den centrala gestalten i det politiska livet. Men när en borgerlig president och en socialistisk premiärminister, eller vice versa, tvingas att samregera tenderar presidenten att hamna i skuggan och systemet drar åt det parlamentariska hållet. Frankrike har modifierat sitt system för att stärka det presidentiella inslaget. Presidentens mandatperiod har förkortats till fem år för att sammanfalla med parlamentets mandatperiod och presidentvalet läggs strax före parlamentsvalet. Avsikten är att väljarna ska uppfatta presidentvalet som det politiskt centrala.

En annan hybrid går ut på att låta väljarna, parallellt med det ordinarie parlamentsvalet, också utse statsminister. På papperet kan konstruktionen verka tilltalande. Folket skulle då, inom ramen för ett parlamentariskt system, både kunna välja parlament och dessutom direkt påverka vem som blir regeringsbildare efter valet. Systemet, som prövats i Israel vid några val, visar sig dock i praktiken ha betydande olägenheter. Åtskilliga väljare splittrade sina röster i de två valen, i parlamentsvalet röstade många väljare på etniska småpartier, parlamentet blev ännu mer splittrat och den valde premiärministerns parti saknade majoritet i parlamentet. Modellen med direktvald premiärminister visade sig i praktiken förena parlamentarismens nackdelar med presidentsystemets nackdelar.

Mandat och sanktion. Uppdrags- och ansvarskedjans indirekta modell verkar således vara en ofrånkomlig del av det parlamentariska systemet. Regeringen vilar på parlamentets förtroende och parlamentet företräder i sin tur folket. Folkets enda möjlighet att påverka regeringsbildningen ligger i parlamentsvalet. Valet fyller två uppgifter: en framåtblickande och en tillbakablickande (se närmare Demokratirådets rapport 2002). Den framåtblickande mandatmodellen innebär att väljarna ger en politisk inriktning åt den kommande mandatperioden genom att jämföra partiernas program och löften. Den tillbakablickande sanktionsmodellen innebär att väljarna bedömer den gångna valperioden och bestämmer om den sittande regeringen ska få fortsatt förtroende eller om det är dags att låta oppositionen ta över regeringsmakten.

För att den framåtblickande mandatmodellen ska fungera krävs att de politiska partierna formulerar tydliga program, att valprogrammen återspeglar samhällets viktigaste konflikter, att medierna under valrörelsen förmedlar en allsidig bild av partiernas ståndpunkter och argument samt att väljarna informerar sig om partiernas ideologi och ställningstaganden. Förutsättningarna för en framåtblickande valrörelse är bäst inom ramen för ett proportionellt valsystem, eftersom ett sådant gynnar uppkomsten av fler partier och därmed till större åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda.

Den tillbakablickande sanktionsmodellen fungerar bäst om två renodlade regeringsalternativ står mot varandra. Om det bara finns två partier leder valet entydigt till en segrare och en förlorare. Till skillnad från flerpartisystem, med oklara majoritetslägen och utdragna regeringsförhandlingar, innebär ett tvåpartisystem att regeringsfrågan är avgjord omedelbart efter det att väljarna fällt sin dom. Det är majoritetsmodellens system med val i enpersonsvalkretsar som ger bäst förutsättningar för ansvarsutkrävande.

Sverige tillhör de system där den framåtblickande mandatmodellen är mer dominerande än den tillbakablickande sanktionsmodellen. Sett över en längre följd av val har sambandet mellan valutslag och regeringsbildning varit relativt otydligt. Det har flera gånger inträffat att ett regeringsparti både saknat egen majoritet och gått tillbaka i ett val, men ändå suttit kvar. Väljarna har haft särskilt svårt att utkräva ansvar under perioder med minoritetsregeringar och under tider då det inte funnits någon samlad opposition.

Demokrati och byråkrati

Av de personer som i dag är verksamma i den offentliga sektorn utgör de förtroendevalda politikerna en försvinnande liten del. Antalet förtroendevalda i kommuner, landsting och staten kan uppskattas till cirka 50 000 personer. Det totala antalet anställda i denna offentliga sektor uppgår till cirka 1,3 miljoner. Det betyder att det finns drygt 25 gånger så många tjänstemän som politiker. Idén om demokratisk representation innebär att den offentliga makten utövas av folkets valda företrädare, men i praktiken är det anställda tjänstemän som förbereder och genomför de politiska besluten.

Delegering av makt. Förhållandet mellan demokrati och byråkrati kännetecknas av en inbyggd konflikt. Demokratin bygger på värden som jämlikhet, delaktighet och individualitet, medan den ideala byråkratin arbetar under krav på hierarki, specialisering och opersonlighet. En stor del av den konstitutionella debatten handlar ytterst om frågan hur demokrati ska kunna förenas med byråkrati. Svaren brukar ofta kretsa kring begreppet delegation, närmare bestämt frågan om hur makt kan överlåtas. Den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan är en sådan teori om delegation. Folket överlämnar, via parlament och regering, sin makt till anställda tjänstemän.

Någon form av delegation är oundviklig i en liberal demokrati. Alternativet vore en helt monolitisk form av demokrati, där alla former av offentlig makt utövades direkt av folket eller av folkets valda ombud. Rättskipning och förvaltning inom ramen för självständiga domstolar och myndigheter är emellertid oförenlig med en sådan genompolitiserad modell. Rättsstatens skydd för individens fri- och rättigheter kräver att den dömande makten utövas av domstolar som står oberoende i förhållande till den politiska makten.

För den liberala demokratin är frågan därför inte *att* makten överlåts, utan *hur* makten överlåts. Maktöverlåtelse kan vara mer eller mindre demokratisk. Demokratisk representation bygger på en form av villkorlig delegation av makt.

Ett första krav är att själva beslutet att överlåta makt fattas på demokratiska grunder. De viktigaste principerna för maktöverlåtelse brukar finnas i ett lands konstitution. I den mån som konstitutionen vilar på ett folkligt samtycke, antingen direkt genom folkomröstning eller indirekt genom parlamentsbeslut, har medborgarna godtagit att en del av den offentliga makten överlämnas till exempelvis domstolar och andra fristående organ.

Ett andra krav är att delegerad makt, åtminstone i princip, är möjlig att återkalla. Demokratin sätts ur funktion om makten överlåts på ett sådant sätt att den inte är möjlig att ta tillbaka och Robert Dahl varnar för att folket riskerar att avhända sig den yttersta kontrollen av sin makt (*alienating final control*). Om folket röstar för att avskaffa det demokratiska statsskicket upphävs demokratin. Men i demokratins historia finns exempel på mycket långtgående maktdelegation utan att demokratin definitivt sätts ur spel. Under krig och kristider kan omfattande befogenheter, genom tillfälliga fullmaktslagar, överlämnas till en president eller en regering. Det avgörande är att en sådan extraordinär maktkoncentration är tidsbegränsad och möjlig att upphäva.

Ett tredje krav är att delegerad makt kontinuerligt kontrolleras. Den som överlåter makt behåller sitt ansvar för att se till att den delegerade makten används för sitt syfte och inte missbrukas. Teoribildningen kring maktdelegation handlar i mycket om det löpande förhållandet mellan uppdragsgivare (*principal*) och uppdragstagare (*agent*). Intressemotsättningen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare kan aldrig upphävas, men väl bemästras genom olika slags procedurregler och institutionella arrangemang. Krav på återrapportering, uppföljning, utvärdering, granskning, ansvarsutkrävande och sanktionsmöjligheter hör till standardrepertoaren i delegationskedjornas värld.

En omstridd fråga, som illustrerar den demokratiska maktdelegationens dilemma, gäller makten över penningpolitiken. Vid tiden för demokratins genombrott hade staten ensam rätt att ge ut sedlar. Även om centralbanken hade en formellt fristående ställning kunde regeringen i praktiken påverka besluten om räntor och penningpolitik. Den ekonomiska politikens omläggning i västvärlden under 1980- och 1990-talen innebar att målet om prisstabilitet och ett fast penningvärde fick en överordnad ställning. Den ekonomiska teori som låg bakom omläggningen betonade att centralbanken borde ha en självständig ställning i förhållande till de politiska beslutsfattarna.

Även i Sverige förändrades den penningpolitiska beslutsprocessen. Genom en grundlagsändring fick Riksbanken en mer oberoende ställning, vilket innebar att politikernas direkta inflytande över penningpolitiken reducerades i motsvarande mån. Den aktuella grundlagsparagrafen säger uttryckligen att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller regeringen, får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Därmed uppstod frågan om en sådan maktförskjutning från folkvalda politiker till ekonomiska experter är demokratiskt försvarbar.

Riksbankens självständighet har emellertid vissa bestämda förutsättningar och gränser. Regeringen har kvar ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor. Riksdagen har delegerat makt till Riksbanken genom grundlag och vanlig lag, som i princip kan ändras av riksdagen. Det allmänna målet för penningpolitiken, att upprätthålla ett fast penningvärde, har fastställts av riksdagen och kan också ändras av riksdagen. Riksbanken har sedan själv preciserat målet till att inflationen ska vara 2 procent per år, med ett toleransintervall på plus/minus 1 procentenhet.

Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige, som i sin tur utses av riksdagen. Tanken är att de folkvalda politikerna ska ha möjlighet att fortlöpande granska att Riksbanken följer sitt uppdrag. Riksbanken ska inför alla viktiga penningpolitiska beslut informera det ansvariga statsrådet och Riksbanken publicerar också i efterhand protokoll från direktionens sammanträden. Riksbanken ska dessutom lämna redogörelser till riksdagens finansutskott om penningpolitiken och riksbankschefen kan kallas till utfrågning inför finansutskottet.

Att enbart utifrån detta formella regelverk dra slutsatser om granskningens effektivitet är inte möjligt. Avgörande är hur riksdagen i praktiken använder sin kontrollmakt. Erfarenheterna hittills är, enligt en av finansutskottet beställd utvärdering, att riksdagen skulle kunna höja kvaliteten på den penningpolitiska debatten och bättre utnyttja möjligheterna att ställa Riksbanken till svars.

Lekmannainflytande. Exemplet Riksbanken illustrerar huvudmodellen för

makt och ansvar enligt den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan. Medborgarens möjligheter att påverka och utkräva ansvar koncentreras till de allmänna valen. Mellan valen är det de förtroendevalda som ska ha till uppgift att granska att myndigheterna förverkligar de politiska besluten. När det gäller de statliga myndigheterna är det riksdagen som har det yttersta ansvaret för den demokratiska kontrollen av förvaltningen.

Uppenbarligen anses denna indirekta metod att övervaka myndigheterna inte vara tillräcklig. Skötseln av den offentliga förvaltningen har inte helt överlåtits till anställda tjänstemän utan företrädare för allmänheten deltar på olika sätt i myndigheternas arbete. Kommuner och landsting intar en särställning, eftersom de förtroendevalda politikerna i styrelser och nämnder själva fattar beslut i förvaltningsärenden, även om många beslut av mer rutinmässig karaktär numera delegerats till tjänstemännen. Inom staten är riksdagsledamöter och andra politiker företrädda i myndigheternas styrelser och insynsråd. Tidigare fanns ännu mer omfattande former av lekmannainflytande, särskilt genom intresseorganisationernas representation i myndigheternas ledningsorgan. Som tidigare nämnts kom dessa inslag av korporatism att ifrågasättas och lekmannastyrelserna i de statliga myndigheterna har numera avskaffats.

Som en kvarleva från äldre tiders menighetsinflytande över rättskipning finns alltjämt nämndemän i de allmänna domstolarna. Nämndemännen deltar i den dömande verksamheten, vilket avses bidra till att domstolens avgöranden ligger i linje med den allmänna rättsuppfattningen i samhället. Syftet är också att öka medborgarnas förtroende för domstolarna och att ge insyn i verksamheten. Nämndemännen nomineras av de politiska partierna och väljs av kommunerna (för tingsrätter och länsrätter) eller landstingen (för hovrätter och kammarrätter). För att väljas till nämndeman gäller krav på att vara svensk medborgare och ha den omdömesförmåga, självständighet och laglydnad som krävs för uppdraget.

Det råder i dag en bred uppslutning bakom nämndemannasystemets grundläggande tanke att företrädare för allmänheten deltar i rättskipningen. Däremot ifrågasätts delar av systemets sätt att fungera. Ambitionen att nämndemannakåren ska återspegla befolkningens sammansättning avseende exempelvis ålder är inte uppfylld, eftersom äldre nämndemän är kraftigt överrepresenterade. Kritik har också riktats mot att de politiska partierna i realiteten har monopol på nomineringen av tjänstemän. Sverige har fällts i Europadomstolen i ett mål som gällde juryn i ett tryckfrihetsmål som hade partipolitiska kopplingar. Sverige ansågs därmed inte uppfylla Europakonventionens krav på opartiska domstolar.

Medborgaren som part. Medborgaren möter den offentliga förvaltningen i två roller, dels som väljare och yttersta uppdragsgivare i den demokratiska representationskedjan, dels som part och enskild individ i kontakterna med myndigheterna.

Av särskild betydelse är den enskilde medborgarens möjlighet att söka rättelse i de fall då en myndighet fattat ett beslut som uppfattas som felaktigt eller orättvist. Rätten att klaga över myndigheternas beslut har långa traditioner. Undersåtarna ansågs i äldre tid ha rätt att framföra sina klagomål till kungen. När riksdagen efter hand fick fastare former blev besvärsskrivelser från allmänheten en viktig del av riksdagsarbetet. Utväxlingen av skrifter i form av besvär, suppliker, riksdagsbe-

slut och kungliga resolutioner vittnar om en sorts dialog mellan lokalsamhälle och centralmakt. Behandlingen av allmänhetens klagoskrifter fick med tiden en allt starkare rättslig karaktär och handläggningen av klagomål togs successivt över av domstolar, i senare tid av särskilda förvaltningsdomstolar. Inom många områden har ansvaret att avgöra överklaganden flyttats från regeringen till domstolar och förvaltningsmyndigheter.

Möjligheten att genom överklaganden kunna korrigera felaktiga myndighetsbeslut är grundläggande i en rättsstat, men domstolarnas möjligheter att ändra och upphäva förvaltningens beslut kan leda till den typ av konflikt mellan juridik och politik som kännetecknar maktdelningssystem. I internationellt perspektiv är de svenska domstolarnas lagprövningsrätt jämförelsevis begränsad. Men under senare årtionden har möjligheten att klaga till Europadomstolen i Strasbourg gett medborgarna en extra möjlighet att hävda sin rätt gentemot den offentliga makten.

Flernivådemokrati

Demokratisk representation bygger på delegering och därmed också på ett slags uppdelning av makt, dels mellan lagstiftande makt och regeringsmakt, dels mellan politik och juridik. Ytterligare en form av maktdelning aktualiseras genom folkstyrelsens territoriella dimension. Medborgaren ingår samtidigt i flera olika samfälligheter som bygger på demokratisk representation. Allmänna val hålls inte bara till det nationella parlamentet utan även inom kommuner, regioner och, i dagens EU, till Europaparlamentet. Begreppet flernivådemokrati används som samlingsbeteckning för det förhållandet att folkstyrelsen utövas parallellt på flera olika nivåer. Diskussionen handlar både om den representativa processen inom dessa nivåer och om det inbördes förhållandet mellan nivåerna.

Samfälligheter med demokratisk representation

Det finns inget demokratiskt land där väljaren bara har en typ av valsedel. Sverige är i internationellt perspektiv relativt typiskt med tre olika slags val, till riksdag, landsting/regioner och kommuner (och dessutom till Europaparlamentet). Undantaget är Gotland, som saknar landstingsval eftersom kommunen här fyller landstingets uppgifter. Indelningen i tre territoriella nivåer med demokratisk representation återfinns också i Danmark och Norge. Finland har dock bara riksdagsval och kommunval, eftersom landet saknar valda organ på regional nivå.

I större länder förekommer folkvalda församlingar på ännu fler territoriella nivåer. Frankrike rymmer fyra olika slags samfälligheter med demokratisk representation: kommuner, landsting (*départements*), regioner och riksnivån. I en förbundsstat som Tyskland varierar indelningen mellan olika delar av landet, delvis beroende på historiska traditioner. Bayern har exempelvis en egen form av lokal självstyrelse och i Hamburg finns direktvalda stadsdelsnämnder. Ännu mer komplicerad är situationen för en amerikansk väljare, som kan stå inför uppgiften att välja president, senator, kongressledamot, guvernör, delstatssenator, delstatsrepresentant, kommun-

fullmäktige, skolstyrelse, sjukvårdsstyrelse och ibland ytterligare förtroendeposter inom olika slags självförvaltningsområden.

Det faktum att folkstyrelsen samtidigt förverkligas inom samfälligheter av olika storlek illustrerar ett av demokratins inneboende dilemman. Svaret på hur »folket» bör avgränsas har inget entydigt svar. Vissa politiska problem förenar många medborgare, medan andra frågor endast berör en mindre krets. Att närmare bestämma samfälligheternas avgränsning och uppgifter leder ofta till vanskliga avvägningsproblem. En extremt inklusiv lösning innebär att alla är med och bestämmer över allting, medan en exklusiv ytterlighet innebär att samhället splittras upp i en myriad av mikroskopiska grupperingar. I den enskilde individens perspektiv leder valet mellan en mindre samfällighet och en större samfällighet till en maktkalkyl. Frågan är vilket som är bäst: att bestämma mycket över lite eller att bestämma lite över mycket.

Den geografiska indelningen av demokratiskt styrda samfälligheter är hierarkisk i det avseendet att mindre enheter utgör delar av större. Sverige är indelat i län, som i sin tur är indelade i kommuner. Landstingen följer länsindelningen, vilket medför att landstingets gränser ändras om länsgränserna ändras. En sådan geografisk hierarki av ask-i-ask-modell behöver emellertid inte vara förknippad med en makthierarki. Ett landsting inrymmer flera kommuner, men landstingen har ingen befälsrätt över kommunerna. Konstitutionellt är kommuner och landsting likställda och båda regleras som lokala självstyrelseorgan av regeringsformen, kommunallagen och den europeiska konventionen om lokal självstyrelse.

Termen flernivådemokrati kan därför vara vilseledande. Olika demokratiskt styrda samfälligheter kan bilda ett system av nivåer i rent territoriellt avseende, men frågan om det inbördes maktförhållandet mellan nivåerna är en öppen fråga som beror på kompetensfördelning, resurser och andra faktorer. En flernivådemokrati behöver inte vara organiserad som en pyramid.

I själva verket pågår för närvarande en utveckling i riktning mot ett demokratiskt system som består av ett stort antal delvis självständiga, delvis sammankopplade enheter. En del av dessa är territoriellt baserade med ett relativt brett spektrum av offentliga maktbefogenheter, såsom lagstiftningsmakt och beskattningsmakt. En annan form av organisering kan vara specialiserad på en enda uppgift och behöver inte bygga på territoriellt definierat medborgarskap. Man brukar i den statsvetenskapliga litteraturen därför skilja mellan den traditionella formen av *multi-level government*, som sammanlänkar kommuner, regioner och stater, från olika former av *multi-level governance*, bestående exempelvis av vattenvårdsområden, gränsregionala förbund och internationella regimer för att hantera klimat och naturresurser.

Gemensamt för de olika formerna av vertikal maktfördelning mellan olika territoriella nivåer är att den offentliga makten delas upp mellan olika demokratiskt kontrollerade organ. Flernivådemokratins problem handlar dels om maktförhållandena *inom* nivåer, dels om maktförhållandena *mellan* nivåer.

Representation på lokal, regional, nationell, europeisk och global nivå

Som politisk styrelseform är representation historiskt knuten till nationalstatens framväxt. Det var inom statens ram som folket fick gradvis vidgade möjligheter att välja och byta ut de styrande. Numera förekommer representativa styrelseformer också på andra territoriella nivåer. Dagens flernivådemokrati får sin speciella karaktär av att den enskilde medborgaren företräds av förtroendevalda på många olika nivåer. Dessa parallellt existerande representationskedjor uppvisar både likheter och olikheter.

Det gemensamma problemet för all demokratisk representation, oavsett om den äger rum inom ramen för en liten kommun med några få tusen invånare eller inom internationella organisationer bestående av länder med hundratals miljoner medborgare, är att förena uppdrag och ansvar. Väljarna ger ett mer eller mindre tydligt uttalat uppdrag till de förtroendevalda, vanligen genom att välja mellan politiska alternativ i form av partier och kandidater. Svårigheten är sedan att vid det nästföljande valet kunna utkräva ansvar och fälla en dom över hur de förtroendevalda förvaltat de mandat som de fått från väljarna.

Exakt hur den representativa uppdrags- och ansvarskedjan konkret ser ut beror på flera faktorer. Antalet länkar i representationskedjan varierar, formerna för demokratisk representation skiftar både över tid och rum och det finns dessutom olikheter mellan flernivådemokratins olika nivåer. Lokal representation skiljer sig i väsentliga avseenden från representation på riksnivå, som i sin tur avviker från de inslag av demokratisk representation som återfinns inom en mellanstatlig organisation som EU.

Lokal representation. I jämförelse med många andra demokratiska länder har den politiska representationen inom svenska kommuner en starkt kollektiv karaktär. Väljarnas möjlighet att påverka den lokala politikens inriktning ligger numera framför allt i valet mellan partier. I åtskilliga andra länder har lokalpolitiken behållit ett starkare personligt inslag, särskilt i de städer och kommuner där en direktvald borgmästare står i centrum för makten.

Speciellt för Sverige är också valsystemet med gemensam valdag för riksdagsval, landstingsval och kommunalval. Den gemensamma valdagen infördes som ett medvetet inslag i författningsrevisionen kring 1970. När den första kammaren avskaffades försvann också den koppling som funnits mellan lokalpolitik och rikspolitik genom metoden att välja första kammarens ledamöter via landstingen och de landstingsfria städerna. Den gemensamma valdagen infördes som en kompenserande form av kommunalt samband.

Farhågorna var stora inför premiären med gemensam valdag. Enligt en vanligt förekommande uppfattning skulle kommunalvalet helt komma att domineras av riksdagsvalet och den rikspolitiska debatten. Väljarundersökningarna vid de första valen med samtidiga val tycktes bekräfta de pessimistiska prognoserna. Det stora flertalet väljare röstade på samma parti i de tre valen; endast få väljare utnyttjade möjligheten att dela upp sina röster mellan flera partier. Situationen har sedan dess förändrats dramatiskt. Andelen väljare som splittrar sina röster mellan riksdagsval

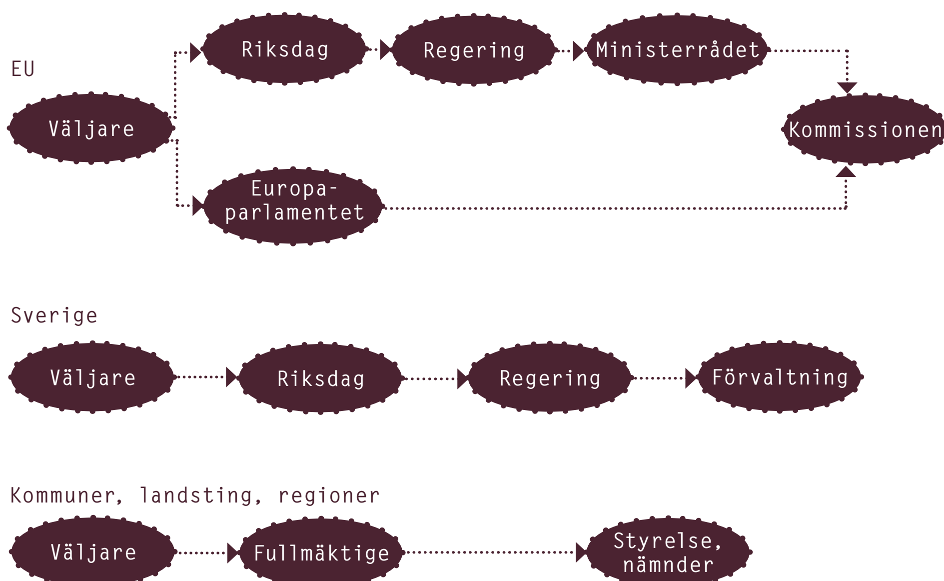
och kommunval har ökat från 6 procent år 1970 till 26 procent vid valet 2002. Denna utveckling beror delvis på den allmänt ökande rörligheten i väljarkåren, men speglar också att kommunalpolitiken, trots farhågorna vid den gemensamma valdagens införande, kunnat behålla sin särart.

Det allmänna mönstret är alltjämt att ett parti brukar få ungefär lika många röster i riksdagsvalet som i kommunvalet, men utvecklingen går mot allt större skillnader mellan rikspolitik och lokalpolitik. Lokala partier och nya småpartier konkurrerar med de etablerade riksdagspartierna. Ett parti som centerpartiet har numera starkare stöd i kommunvalen än i riksdagsvalen. Lokala frågor som uppmärksammas i valdebatten kan leda till att väljare röstar på ett annat parti än i riksdagsvalet. Ett parti med ett populärt kommunalråd kan attrahera extra stöd i det lokala valet. Kommunala skandaler kan omvänt resultera i att ett parti förlorar lokalt trots att det behåller stödet i riksdagsvalet. En rikspolitisk valvind behöver inte blåsa lika starkt på lokal nivå; moderata samlingspartiets tillbakagång 2002 och återhämtning 2006 var exempelvis mycket tydligare markerad i riksdagsvalet än i kommunvalet.

De ökande skillnaderna mellan valresultaten i de samtidiga valen vittnar om att de lokala valrörelsernas karaktär numera kan variera kraftigt från den ena kommunen till den andra. Generaliseringar blir därför alltmer vanskliga, men allmänt gäller att faktorer som kommunstorlek, mediesituation, partistruktur, lokalpolitiska traditioner och kommunalpolitiskt ledarskap bidrar till att bestämma förutsättningarna för väljarnas möjligheter att via valsedeln påverka kommunalpolitikens inriktning.

Ett särskilt problem när det gäller demokratisk representation inom kommuner-

Representation på olika nivåer



na gäller ansvarsutkrävande. Tidigare styrdes de flesta kommuner i brett samförstånd, utan någon tydlig uppdelning mellan majoritet och minoritet och valutslaget fick därmed ringa konsekvenser för kommunens styrelse. Under senare årtionden har situationen förändrats och det vanliga är numera att det största partiet, eller största blocket, besätter de tunga posterna i kommunens styrelse och nämnder. Minoriteten kan visserligen också få utnämna något eller några kommunalråd, vilket innebär att oppositionen får insyn men däremot knappast reellt inflytande. Variationerna mellan kommunerna är emellertid stora och politiska traditioner och kulturskillnader kan spela roll. I en del kommuner präglas kommunalpolitiken av en konfrontation mellan partierna, medan andra kommuner styrs mer i samförstånd över partigränserna. I sin avhandling om maktkonstellationer i svenska kommuner visar statsvetaren Hanna Bäck att man kan urskilja olika slags koalitionsbildningar och att det numera finns en form av kommunala »regeringar».

Den representativa processen på kommunal nivå har därmed fått större och större likheter med rikspolitiken. Ändå kvarstår en viktig skillnad, nämligen förhållandet mellan »regering» och »förvaltning». Inom staten finns en klart markerad åtskillnad mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Även om statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen är de organisatoriskt fristående och har en självständig sfär när det gäller myndighetsutövning. Inom kommunerna saknas denna tydliga gräns mellan politik och förvaltning. De förtroendevalda i styrelse och nämnder deltar själva i handläggningen av enskilda förvaltningsärenden. Även om praktiska skäl lett till att besluten i många mindre ärenden delegerats till tjänstemän är det alltjämt förtroendevalda som har ansvar för kommunens myndighetsutövning. För att den representativa uppdrags- och ansvarskedjan ska fungera på lokal nivå krävs därför särskilda insatser för att kontrollera kommunens förvaltning och administration. Särskilt omstridd är frågan om den kommunala revisionens organisering. Den traditionella modellen innebär att förtroendevalda revisorer har hand om granskningen av kommunens förvaltning. Systemets försvarare menar att revisionen därmed blir en del av den lokala självstyrelsen, medan kritikerna anser att modellen betyder att politiker granskar sig själva och att det i stället behövs en mer oberoende revision av kommunerna.

Regional representation. Vad som sagts om svenska kommunval gäller också i stor utsträckning för svenska landstingsval. Samma institutionella ram kring det representativa systemet, den gemensamma valdagen, samma grundläggande partisystem, ökad partisplittring och framväxten av lokala partier gör att det finns stora likheter mellan primärkommuner och landsting när det gäller demokratins funktionssätt. Gemensamt för riksdagsval, kommunval och landstingsval är dessutom att parti generellt sett är viktigare än person när det gäller väljarnas val.

Men landstingspolitiken har vissa särdrag. Det faktum att hälso- och sjukvård svarar för så stor andel av landstingens budget och verksamhet får som naturlig konsekvens att valrörelserna tenderar att koncentreras till just hälso- och sjukvårdspolitiken. I jämförelse med framför allt riksdagsvalen, men även kommunvalen, brukar landstingspolitiken tilldra sig ett relativt litet och sporadiskt intresse; landstingsvalet har kallats »det glömda valet». Men denna generalisering döljer stora variationer och det förekommer vid vissa val att det just är de lokala hälso- och sjukvårds-

frågorna som står i centrum för valdebatten. Landstingsvalen påverkas också av den pågående omvandlingen när det gäller regionindelning och regionernas uppgifter. Tillkomsten av regionerna Skåne och Västra Götaland innebar för väljarna att flera landsting slogs samman till större enheter, regionfullmäktige blev det högsta beslutande organet och de nya regionerna fick något vidgade maktbefogenheter. Dagens regiondebatt gäller om liknande regioner ska ersätta dagens landsting även i andra delar av landet.

Trots hälso- och sjukvårdsfrågornas betydelse och trots tillkomsten av nya regioner spelar den regionala nivån ändå en sekundär roll i Sverige, särskilt i jämförelse med federalt organiserade stater. I förbundsstater som USA, Tyskland och Australien är de regionala valen politiskt mer utslagsgivande och har en mer framskjuten plats i den representativa processen.

Nationell representation. En jämförelse med andra demokratier visar att Sverige har vissa särdrag även när det gäller representation på nationell nivå. I kontrast till förbundsstaternas tvåkammarmodell framstår det svenska enkamarsystemet som en medvetet vald maktkoncentration. Den speciella kombination av valsystem och kammarsystem, som första gången prövades vid valet 1970, utformades just för att väljarnas dom på valdagen skulle få ett omedelbart och direkt genomslag både på riksdagens och på regeringens partimässiga sammansättning. När mandatperioden dessutom förkortades till tre år blev folkrepresentationens sammansättning ännu mer känslig för kortsiktiga politiska konjunkturer. Återinförandet av fyraåriga mandatperioder innebar en stabilisering av det parlamentariska systemet, men priset att betala blev att det nu går längre tid mellan de tillfällen då väljarna fäller sin dom.

Europeisk representation. Ursprungligen dominerades den europeiska integrationen av den internationella diplomatins traditionella form för mellanstatligt samarbete mellan de deltagande ländernas regeringar. De representativa inslagen i Europeiska unionens styrelseformer har dock stegvis fått allt större betydelse. Väljarnas möjligheter att påverka och utkräva ansvar går två vägar, den ena via medlemsländernas regeringar, den andra via Europaparlamentet.

Medlemsländernas regeringar utövar sin beslutsmakt inom ramen för Europeiska rådet och ministerrådet. Varje regering är, i enlighet med parlamentarismens princip, ansvarig inför hemlandets parlament. Medborgarnas möjligheter att påverka Europeiska unionen via denna kanal bygger på att uppdrags- och ansvarskedjan fungerar i flera led. En förutsättning är att parlamentet har reella möjligheter att påverka och utkräva ansvar av regeringen i Europafrågor. De nationella parlamenten i EU:s medlemsländer har infört olika slags organ och rutiner för att hävda sitt inflytande. I Sveriges riksdag finns en särskild EU-nämnd och numera har också fackutskotten i uppgift att bevaka Europafrågor. Även om riksdagen under åren med svenskt EU-medlemskap har blivit mer aktiv, finns det flera omständigheter som försvårar inflytande och ansvarsutkrävande i Europafrågor. Tidspressen i EU:s lagstiftningsprocess förhindrar en bredare debatt, riksdagen kommer ofta in på ett sent stadium i beslutsprocessen. Europeisk politik har inte samma debattarenor och inflytandeformer som under åren utvecklats i svensk inrikespolitik. För att väljarna ska kunna påverka EU-politiken via riksdagsvalen fordras också att partier och

medier uppmärksammar Europafrågor i valrörelsen, vilket emellertid snarast är undantag än regel. Valrörelserna brukar domineras av inrikespolitiska frågor kring arbete och välfärd. Flera av riksdagspartierna är internt splittrade i synen på EU och riskerar taktiska nackdelar om Europafrågorna skulle hamna högt upp på den politiska dagordningen.

Väljarnas andra kanal att påverka EU går via valen till Europaparlamentet. Vissa faktorer har bidragit till att öka betydelsen av denna del av EU:s beslutsprocess. Tidigare spelade Europaparlamentet en relativt undanskymd roll och utsågs indirekt, via medlemsländernas parlament. Sedan direkta val infördes 1979 vilar Europaparlamentet på ett mandat från folket. Genom en serie ändringar av EU:s grundfördrag, har Europaparlamentet successivt fått ökade befogenheter, inte minst genom en större delaktighet i lagstiftningsmakten. De politiska partierna har också kommit att utveckla sina europapolitiska program, vilket är ägnat att förtydliga de partipolitiska alternativen i Europavalen. Inte desto mindre har den representativa processen via Europavalen betydande problem. Valdeltagandet är jämförelsevis lågt och valrörelserna handlar ofta om andra frågor än de som står på Europaparlamentets dagordning.

Bristerna när det gäller Europeiska unionens medborgerliga förankring har varit ett huvudtema under många år av försök att reformera EU:s institutioner. De två huvudkanalerna, via medlemsländernas regeringar och via Europaparlamentet, har tilldragit sig störst uppmärksamhet, men det finns också några andra, kompletterande vägar för insyn och påverkan. EU har två rådgivande organ, Regionkommittén respektive Ekonomiska och sociala kommittén, vilka emellertid i praktiken spelar en marginell roll för maktutövningen. De nationella parlamenten avses få ökat inflytande genom en möjlighet att kontrollera att EU inte överskrider sina befogenheter, men det är ännu ovisst vilken reell betydelse som en sådan procedur skulle få.

Global representation. Global representation finns inte, åtminstone om man menar en demokratisk representation där folkvalda representanter fattar för medborgarna bindande beslut om exempelvis lagstiftning och beskattning. Internationellt samarbete förekommer givetvis i olika former, men ingen av dessa uppfyller kraven på demokratisk representation i de former som finns inom nationer och kommuner.

Mellanstatligt samarbete genom diplomati, förhandlingar och överenskommelser bygger på att länder företräds av sina regeringar, ytterst genom toppmöten mellan stats- och regeringschefer. I en parlamentariskt styrd stat står visserligen regeringen i ett ansvarsförhållande till parlamentet och därmed indirekt till väljarna och vanligen krävs parlamentets godkännande för att ett land ska kunna ingå internationella förpliktelser. Men det råder en principiell skillnad mellan ett sådant mellanstatligt system och den utopiska modell där besluten fattas av folkvalda representanter som företräder världens alla medborgare. Det finns nämligen två olika sätt att lösa *demos*-problemet i internationell politik. I det ena fallet, vilket motsvarar dagens realiteter, definieras »folket» genom medborgarskap i territoriellt avgränsade stater och det är staternas representanter som agerar på den globala scenen. I det andra fallet, som åtminstone hittills endast återfinns i de politiska utopiernas värld, har världen ett enda »folk» som bildas genom ett förenande världsmedborgarskap.

Debatten om ett världsparlament gäller både om ett sådant är praktiskt möjligt och om det över huvud taget är önskvärt. Immanuel Kants utopi om en fredlig och demokratisk värld förutsatte ingen världsregering. Men under 1900-talet har idéerna om en demokratisering av de internationella relationerna emellanåt konkretiserats i projekt om ett världsparlament. Särskilt tillkomsten av Nationernas Förbund, och senare Förenta Nationerna, eggade till idéer om en utvidgning och fördjupning av det folkliga inflytandet över världspolitiken.

Ännu så länge förekommer ett mer organiserat politiskt samarbete mellan medborgare från många olika länder främst inom ramen för frivilliga organisationer. Även om dessa *non-governmental organizations* (NGOs) inte kan mäta sig med etablerade parlament när det gäller representativitet och maktbefogenheter har de successivt kommit att spela en allt viktigare roll i världspolitiken. Inom vissa områden, exempelvis när det gäller klimatförändringar och kvinnors rättigheter, har internationella överenskommelser framförhandlats och genomförts genom ett nära samarbete mellan stater och frivilligorganisationer.

Konvergens? Flernivådemokratins system bestående av flera parallella representationskedjor öppnar en intressant jämförelsemöjlighet. Frågan är vilka likheter och skillnader som finns mellan lokal, regional, nationell, europeisk respektive global representation. Den grundläggande likheten är, per definition, att medborgare ger ett uppdrag till förtroendevalda och att väljarna har möjlighet att i efterhand utkräva ansvar av de valda.

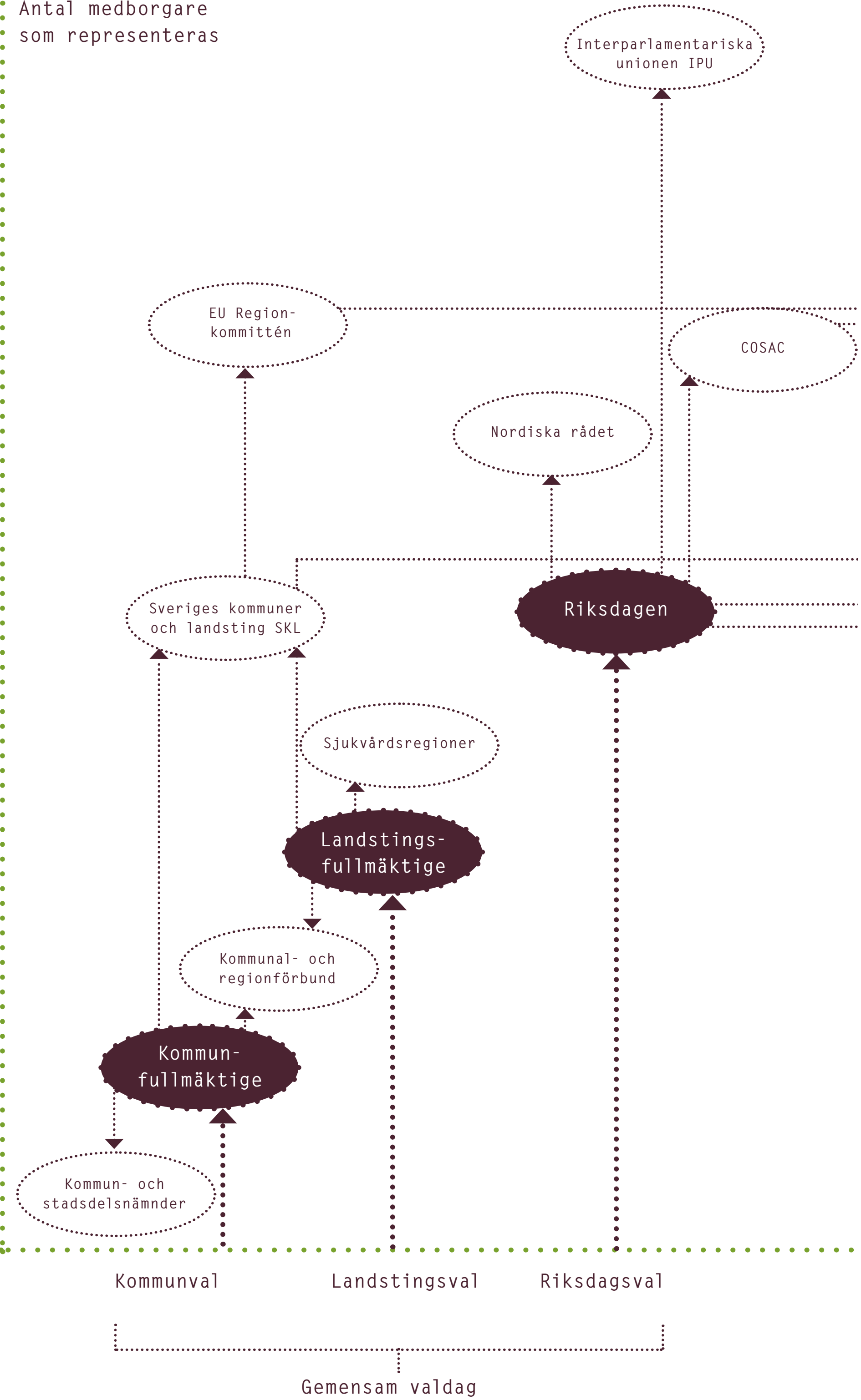
Det finns flera uppenbara skillnader. Lokal representation har i många länder en mer personlig karaktär är de partidominerade styrelseformer som numera är standard på nationell nivå. Europeisk representation har vissa speciella egenskaper, som följer av EU:s delvis unika karaktär. På global nivå saknas flera av de institutioner som är grundläggande för demokratisk representation inom andra territoriella enheter.

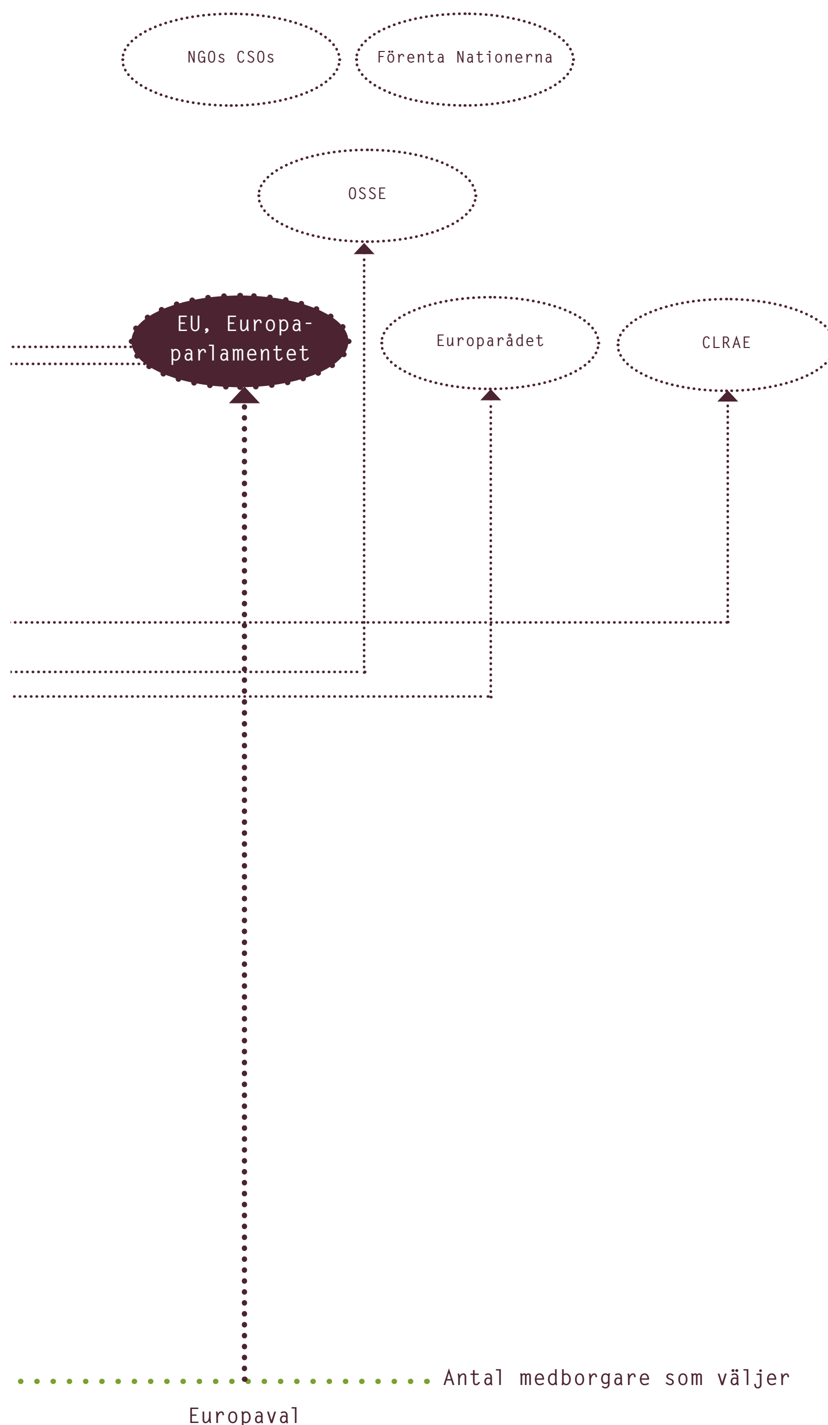
Men ser man till den historiska utvecklingen finns det flera tendenser till ökade likheter. För något sekel sedan rådde en ännu större kontrast mellan lokal och nationell politik; politiska partier spelade då en marginell eller helt försumbar roll i den kommunala självstyrelsen. Numera följer lokalpolitiken mycket samma mönster som inrikespolitiken på nationell nivå. Det europeiska samarbetet har på några årtionden genomgått en omvandling i motsatt riktning, från ett övervägande mellanstatligt samarbete till ett system som liknar en parlamentarisk modell med tvåkammarsystem. Det är framför allt införandet av direktval till Europaparlamentet som bidragit till parlamentariseringen av EU. Dessutom har Europaparlamentet fått ett ökande inflytande över Kommissionens tillsättande och avsättande, vilket inneburit ett steg i riktning mot en parlamentarisk form av ansvarsutkrävande.

Dessa utvecklingstendenser innebär sammantaget att lokala och europeiska styrelseformer får allt större likheter med den form av uppdrags- och ansvarskedja som etablerats på nationell nivå. Det är staten som bildar modell för styrelsesättet också på andra territoriella nivåer. Det gäller främst de politiska partiernas centrala roll, de parlamentariska arbetsformerna med kammare och utskott samt regeln att regeringen ska stå i ett politiskt ansvarsförhållande till parlamentet.

Men bilden av konvergens gäller inte för alla aspekter av det demokratiska livet.

Var finns de folkvalda politikerna?
Demokratisk representation som flernivåsystem





NGOs: Non-governmental organizations (intresseorganisationer).
CSOs: Civil society organizations (frivilliga medborgarsammanslutningar).
OSSE: Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.
CLRAE: The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.
COSAC: Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union.

Skillnaderna gäller framför allt opinionsbildning och medborgarnas organisering. Även om nyhetsförmedling, kommunikationsströmmar och kontaktmönster påverkas av den pågående internationaliseringen är det alltjämt ett faktum att debatt och opinionsbildning framför allt äger rum inom nationalstatens ram. Möjligen kan man skönja tendenser till uppkomsten av ett europeiskt offentligt rum, vid vissa tillfällen och i avgränsade frågor till och med uppkomsten av en global offentlighet. Men dessa transnationella former för opinionsbildning är, åtminstone ännu så länge, obetydliga i jämförelse med de nationellt avgränsade offentligheterna.

Ett globalt system för demokratisk representation

Representation genom flernivådemokrati består således av ett antal parallella uppdrags- och ansvarskedjor. Diskussionen i föregående avsnitt har handlat om relationerna *inom* dessa nivåer. Men man kan inte tala om flernivådemokrati som ett enda system om det inte också finns något slags samband *mellan* nivåerna. Sådana samband kan ha olika karaktär, de kan vara organisatoriska, rättsliga och personella.

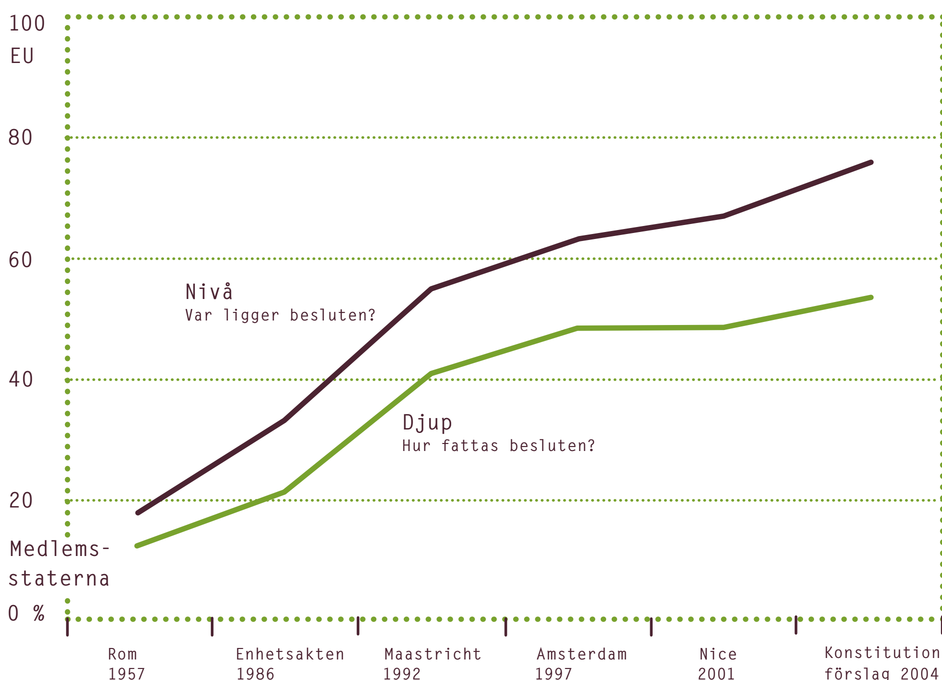
Förbundsstaten är ett exempel på ett organisatoriskt samband mellan olika nivåer inom ett representativt system. Parlamentet i en förbundsstat består av två kamrar, av vilka den ena företräder delstaterna och den andra representerar alla medborgare i nationen. I ett federalt system av tysk modell tillämpas en indirekt valmetod, då det är delstaterna som utser parlamentets ena kammare (förbundsrådet). Under tvåkammartiden hade Sverige ett besläktat system, i det att första kammaren inte var direktvald av folket utan utsågs av landstingen och de städer som stod utanför landstingen. Genom enkammarsystemet slopades just detta organisatoriska samband, men dagens flernivådemokrati utgörs ändå av ett antal inbördes sammankopplade organ.

Demokratisk representation som flernivåsystem kan illustreras genom en karta där den vågräta axeln anger hur många medborgare som är röstberättigade (medlemmarna i kommunen, landstinget, staten, EU etc) och där den lodräta axeln symboliserar hur många medborgare som representeras. Denna bild omfattar de organ som består av folkvalda politiker. Denna kartläggning visar att det representativa systemet inte bara kan reduceras till kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige, riksdagen och Europaparlamentet. Av folket valda representanter sitter dessutom i en rad andra organ med större eller mindre maktbefogenheter.

Kommuner och landsting inom en region kan exempelvis bilda samverkansorgan som leds av folkvalda politiker. Denna form av indirekt representation kan vara en effektiv och flexibel metod att lösa politiska problem, men den kan ha nackdelar när det gäller insyn och ansvarsutkrävande. En annan variant av regional samverkan är de sjukvårdsregioner som bildats av flera angränsande landsting. En riksomfattande organisation, Sveriges Kommuner och Landsting, företräder landets samtliga kommuner och landsting. SKL är formellt en frivillig, privaträttslig sammanslutning men har en etablerad plats i den svenska flernivådemokratin, bland annat genom att utse Sveriges representanter i EU:s rådgivande regionkommitté.

Även om internationell politik alltjämt domineras av regeringsföreträdare görs vissa försök att stärka det parlamentariska inslaget. Ett antal internationella orga-

Maktfördelning mellan EU och medlemsstaterna



Beräkningsmetod

Nivå: var ligger besluten?
100 Exklusiv EU-kompetens - Alla frågor beslutas på EU-nivå
Delad kompetens: EU stark - De flesta frågorna på EU-nivå
Delad kompetens: EU medel - Frågorna delas mellan EU och medlemsstaterna
Delad kompetens: EU svag - De flesta frågorna på statlig nivå
0 Exklusiv nationell kompetens - Alla frågor beslutas på statlig nivå

Djup: hur fattas besluten?
100 Överstatlig centralisering - Kommissionen/ECB beslutar utan medverkan av rådet och EP
Lagstiftning, majoritetsbeslut - Kommissionen initiativrätt, majoritetsbeslut i rådet, EP
Lagstiftning, enhällighet - Kommissionen initiativrätt, enhälliga beslut i rådet, EP
Mellanstatligt samarbete
Mellanstatlig samordning
0 Ingen samordning på EU-nivån

Källa: Tanja Börzel (2005). ”Mind the gap! European integration between level and scope”, Journal of European Public Policy, 12, sid 217-236.

nisationer har försetts med rådgivande, och ibland beslutande, församlingar som utses av medlemsstaternas parlament. Den svenska riksdagen sänder bland annat ledamöter till Europarådet, Interparlamentariska unionen IPU, Nordiska rådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE.

Flernivådemokratin består således av ett numera relativt utvecklat nätverk av organ med förtroendevalda politiker. Systemet hålls dessutom samman genom rättsliga band. Riksdagen anger de rättsliga ramarna för kommuner och landsting genom regeringsformen, kommunallagen och speciallagstiftning. Som EU-medlem har Sverige överlåtit delar av sin lagstiftningsmakt till unionen. Europarådet övervakar hur medlemsstaterna efterlever Europakonventionens krav när det gäller medbor-

garnas fri- och rättigheter. Det internationella statssystemet regleras av folkrätten.

Som alla ögonblicksbilder av politiska maktförhållanden riskerar en karta över representativa organ att ge ett överdrivet statiskt intryck. I själva verket pågår kontinuerliga förändringar, särskilt när det gäller de politiska beslutsorganens inbördes maktförhållanden. Det går inte entydigt att beskriva förändringarna när det gäller uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna som antingen centralisering eller decentralisering, eftersom flera olika tendenser gör sig samtidigt gällande.

När det gäller maktfördelningen mellan EU och unionens medlemsstater har utvecklingen under senare årtionden konsekvent gått i riktning mot att EU fått ökade befogenheter. Relationen mellan EU och EU:s medlemsstater kan mätas på två sätt. Den ena aspekten gäller på vilken nivå som besluten ligger, där skalan går från exklusiv EU-kompetens över olika varianter av delad kompetens till exklusiv nationell kompetens. Ett exempel på exklusiv EU-kompetens gäller Europeiska centralbankens beslut om räntenivå för de länder som ingår i euroområdet. Den andra aspekten av förhållandet mellan EU och medlemsstaterna gäller formerna för beslutsfattandet. Här går skalan från överstatlig centralisering (EU-institutioner har hela beslutsmakten) över lagstiftning med majoritetsbeslut (där enskilda medlemsländer kan bli nerröstade), lagstiftning genom enhällighet (där varje medlemsland har vetorätt) till mildare former av samordning.

Oavsett valet av beräkningsmetod är utvecklingen entydig. För varje förändring av EU:s grundfördrag har unionen fått hand om fler frågor och beslutsmetoderna har förändrats i riktning från mellanstatlighet till överstatlighet. Makten förskjuts från medlemsstaternas parlament till EU:s institutioner.

Det går inte att utan vidare säga om denna utveckling i sig innebär någon försvagning eller någon förstärkning av demokratin. En sådan bedömning måste utgå från en realistisk jämförelse mellan EU-nivån och nationalstatsnivån när det gäller demokratikrav såsom medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. En betydelsefull omständighet är också att det inte är EU som tagit makt från medlemsstaterna, utan att det är medlemsstaterna som gett makt till EU. För varje land aktualiseras samma grundläggande fråga och dilemma som för en enskild individ: klarar jag mig själv eller behöver jag samarbeta med andra? Inom allt fler områden av politiken har medlemsstaterna dragit slutsatsen att de övervägande skälen talar för att fatta besluten gemensamt inom ramen för EU.

Begreppet flernivådemokrati används dessutom i en snävare och en vidare mening. I detta kapitel är det flernivådemokrati i snäv mening som stått i fokus; diskussionen har gällt representativa styrelseformer genom territoriellt baserade organ, utsedda genom allmänna val och utrustade med offentligrättslig tvångsmakt. Det är dessa statsliknande styrelseformer som brukar sammanfattas under rubriken *multilevel government*, vilket brukar skiljas från det bredare begreppet *multilevel governance*. I det vidare begreppet ingår inte endast offentligrättsliga organ utan även privata aktörer som frivilliga sammanslutningar, intresseorganisationer, företag och mer eller mindre tillfälliga nätverk.

Även om gränsen mellan *government* och *governance* kan vara skarp i teorin, blir det i praktiken allt svårare att särskilja »parlamentariska» från »utomparlamentariska» former. Offentliga och privata aktörer samverkar inom flernivådemokratins alla

nivåer och bidrar till att koppla samman global, europeisk, nationell, regional och lokal nivå. Inom FN-systemet har frivilligorganisationer rådgivande, övervakande och ibland aktivt verkställande uppgifter när det gäller exempelvis jämställdhet, ursprungsbefolkningars rättigheter, hållbar utveckling, humanitära hjälpinsatser och fredsbevarande operationer. FN har också ett program för att få företag och organisationer att förplikta sig att i sin verksamhet följa FN:s regler för socialt ansvarstagande (*UN Global Compact*).

Under 2000-talet kan man börja urskilja konturerna till ett enda demokratiskt system i global skala. Utvecklingen påskyndas särskilt av ett allt starkare folkligt samband mellan olika delar av världen. Migration, resor, kommunikationsnätverk och gränsöverskridande samarbetsformer gör att utvecklingen går i riktning mot ett globalt medborgarsamhälle. De mest aktiva världsmedborgarna deltar själva i internationella möten, kampanjer och rättviserörelser.

Detta framväxande system för global demokrati liknar inte någon tidigare känd form av politisk organisation och de utopier som genom århundraden har formulerats genom projekt om världsregering och kosmopolitisk demokrati lämnar föga vägledning för att orientera sig i dagens värld. En global demokrati innebär inte att dagens territoriellt avgränsade stater behöver försvinna. Offentliga organisationer behöver inte utesluta privata aktörer; *government* kan mycket väl förenas med *governance*.

Demokratisk representation i global skala kan i stället ses som en speciell form av politiskt system. Systemteori och organisationslära påpekar att det finns olika slags system, från enkla till mer komplexa. När politik beskrivs som ett system är tankegången ofta ganska enkel. En vanligt förekommande modell är en hierarkisk befälsordning (från parlament via regering till myndigheter) där det politiska systemet ses som skarpt avgränsat från omvärlden. Vissa varianter av systemteori har dessutom utgått från antagandet att det politiska systemet har en inneboende tendens till jämvikt.

Men det finns också andra mer komplexa systemmodeller. Demokratisk representation som samtidigt utspelar sig på flera parallella nivåer kan förstås som ett öppet, löst kopplat system. Det nära samarbetet mellan offentliga och privata ak-

Global demokrati: två alternativa system

	Slutet, starkt kopplat system	Öppet, svagt kopplat system
Medborgarskap	En identitet, världsmedborgarskap	Multipla identiteter, flera medborgarskap
Organisation	Hierarki	Nätverk
Demokratimodell	Monolitisk	Pluralistisk
Maktrelationer	Styrande centrum, världsregering	Delade befogenheter, samarbete mellan stater
Ansvarsutkrävande	Tydligt ansvar	Otydligt ansvar
Effektivitet	Förutsebarhet, rutiner	Innovation, flexibilitet
Förändringskapacitet	Stabilitet	Omställningsförmåga

törer innebär att systemet för demokratisk representation inte är slutet utan öppet mot omvärlden. Gränsen mellan det parlamentariska systemet och andra former för medborgarinflytande är ofta porös. Härtill kommer att många av relationerna inom systemet för demokratisk representation inte behöver vara starka och entydiga (som när en majoritetsregering står i ett omedelbart ansvarsförhållande till ett parlament) utan svaga och mångtydiga (som när folkvalda organ uppträder som rådgivare, förhandlare, påtryckare och samarbetspartner i internationella sammanhang). De inbördes förbindelserna mellan representativa organ på olika territoriella nivåer kan därför snarast beskrivas som ett löst kopplat system.

Varje kartläggning av den globala demokratins faktiska funktionssätt måste förses med flera reservationer. Systemet är i dag under snabb omvandling och förändringarna följer inte någon entydig utvecklingsriktning. I vissa avseenden är det snarast fråga om embryonala och svaga tendenser. Statsvetenskapens traditionella tankeredskap kan också ha sina begränsningar. Begrepp som härletts ur nationalstatens historiska erfarenheter är sällan direkt tillämpbara på globala styrelseformer. Den fortsatta utvecklingen av den globala flernivådemokratin är heller inte förutbestämd, utan bestäms av intressekonflikter, maktspel och tankemässiga föreställningsramar.

Framtidsperspektiven kan renodlas i två alternativa modeller för ett globalt system för demokratisk representation. Ett slutet, starkt sammankopplat system innebär att den monolitiska nationalstaten bildar modell för de globala styrelseformerna. Ett sådant system skulle kunna uppstå genom en gradvis förstärkning av FN, i form av ett världsparlament och en världsregering med successivt utvidgade befogenheter när det gäller beskattning, lagstiftning och militär kapacitet. Den alternativa modellen är ett öppet, löst sammankopplat system. Det folkliga inflytandet förverkligas här via många olika kanaler och parallellt på flera olika nivåer. En sådan modell är pluralistisk, flexibel och anpassningsbar.

Ur den enskilde medborgarens synvinkel är båda modellerna förknippade med såväl fördelar som nackdelar. I ett slutet, starkt kopplat system är den politiska makten tydligt urskiljbar och möjligheterna till ansvarsutkrävande är därmed gynnsamma. Ett öppet, svagt kopplat system är inte lika lättläst, men erbjuder fler ingångar för den som vill påverka. Det ena systemet har fördelen att vara stabilt och förutsebart, det andra är överlägset när det gäller innovationer och flexibilitet.

Dokumentation

Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. Betänkande avgivet av Grundlagberedningen. SOU 1972:15.

Representation

Herman Schück m.fl. (1992). *Riksdagen genom tiderna*. Andra upplagan. Sveriges Riksdag, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm 1992.

Sven Tunberg (1931). *Den svenska riksdagens uppkomst och utveckling intill medeltidens slut*. Sveriges Riksdag, 1. Victor Petterssons, Stockholm.

Tor Berg (1935). *Riksdagens utveckling under den äldre Vasatiden 1521–1592.* Sveriges Riksdag, 2. Victor Petterssons, Stockholm.
Nils Stjernquist (1996). *Tvåkammartiden. Sveriges riksdag 1867–1970.* Sveriges Riksdag, Stockholm 1996.
Stig Strömholm (2007). »Quod omnes tangit: en rättsprincips väg till Sverige», i Petter Asp, red. *Eftersyn och eftertanke.* De Lege 2007, Iustus Förlag, Uppsala.
Bernard Manin (2002). *Den representativa demokratins principer.* SNS Förlag, Stockholm.
Bo Lindberg (2006). *Den antika skevheten. Politiska ord och begrepp i det tidig-moderna Sverige.* Filologiskt arkiv 45, Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien, Almqvist & Wiksell International, Stockholm.
Peter Hallberg (2003). *Age of Liberty. Social Upheaval, History Writing, and the New Public Sphere in Sweden, 1740–1792.* Stockholm Studies in Politics, 92, Stockholms universitet.
A.H. Birch (1972). *Representation.* Macmillan, London.
Hanna Fenichel Pitkin (1967). *The Concept of Representation.* University of California Press, Berkeley.
Per-Anders Roth (1996). *Riket, valkretsen och hemkommunen. Lokal och regional representation i riksdagens sista andra kammare 1969.* Göteborg Studies in Politics, 36. Göteborgs universitet.
Sören Holmberg och Peter Esaiasson (1988). *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige.* Bonniers, Stockholm.
Martin Brothén och Mikael Gilljam (2006). »Mellanvalsdemokrati», i Hanna Bäck och Mikael Gilljam, red., *Valets mekanismer.* Liber, Malmö.
Jörgen Westerståhl (1985). »Om representation», i *Makten från folket. 12 uppsatser om folkstyrelsen.* Folkstyrelsekommittén.

Politiska partier

Jacob Wallenberg (1781, 1999), »Min son på galejan», i *Samlade skrifter*, 2, utgivna av Torkel Stålmarck, Svenska Vitterhetssamfundet, Stockholm.
Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier?* Demokratirådets rapport 2000. SNS Förlag, Stockholm.
Edvard Thermænius (1935). *Riksdagspartierna.* Sveriges Riksdag, 17. Victor Petterssons, Stockholm.
Lauri Karvonen (2004). »Lagar om partier», i Åsa Bengtsson och Kimmo Grönlund, red. *Partier och ansvar.* SNS Förlag, Stockholm.
Giovanni Sartori (1976). *Parties and Party Systems.* Cambridge University Press, New York.
Seymour M. Lipset och Stein Rokkan, red. (1967). *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives.* Macmillan, London.
Otto Kirchheimer (1966). »The transformation of Western European party systems», i Joseph LaPalombara och Myron Weiner, red. *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton.
Anthony Downs (1957). *An Economic Theory of Democracy.* Harper & Row, New York.
Angelo Panebianco (1988). *Political Parties. Organization and Power.* Cambridge University Press, Cambridge.
Robert Michels (1911, 1983). *Organisationer och demokrati. En sociologisk studie av de oligarkiska tendenserna i vår tids demokrati.* Ratio, Stockholm.
Jan Teorell (1998). *Demokrati eller fåtalsvälde? Om beslutsfattande i partiorganisationer.* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 129, Uppsala universitet.
Peter Mair (2005). »Democracy beyond parties». Paper 05-06. *Center for the Study of Democracy*, University of California, Irvine, www.democ.uci.edu.



Richard Rose, red. (2000). *International Encyclopedia of Elections*. Macmillan, London.

Data om val och valsystem: www.val.se, www.idea.int, www.aceproject.org, www.ipu.org, www.ifes.org.

Yonhyok Choe (1997). *How to Manage Free and Fair Elections. A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom*. Göteborg Studies in Politics, 44. Göteborgs universitet.

Rafael López Pintor och Maria Gratschew (2002). »Voter registration and inclusive democracy: analysing registration practices worldwide», i *Voter Turnout since 1945: A Global Report*, IDEA International, Stockholm, www.idea.int.

Maria Gratschew (2002). »Compulsory voting», i *Voter Turnout since 1945: A Global Report*, IDEA International, Stockholm, www.idea.int.

Legal, Operational and Technical Standards for e-voting. Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004.

Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Sören Holmberg, Jesper Strömbäck och Lennart Weibull (2006). *Mediernas valmakt*. Demokratirådets rapport 2006. SNS Förlag, Stockholm.

Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller och Donald E. Stokes (1960). *The American Voter*. Wiley, New York.

Sören Holmberg (1981). *Svenska väljare*. Publica, Stockholm.

Henrik Oscarsson och Sören Holmberg (2008a). »Alliansseger», *Allmänna valen 2006. Del 4*. Sveriges officiella statistik, Statistiska centralbyrån 2008.

Henrik Oscarsson och Sören Holmberg (2008b). *Regeringsskifte. Väljarna och valet 2006*. Norstedts Juridik, Stockholm.

Olof Petersson (1981). *Partier och väljare*. Känn ditt land, 11. STF, Stockholm.

Michael P. McDonald och Samuel Popkin (2001). »The myth of the vanishing voter», *American Political Science Review*, 95, 963–974.

Arend Lijphart (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, New Haven.

Leif Lewin (1996). *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Norstedts Juridik, Stockholm.

Andrew McLaren Carstairs (1980). *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. George Allen & Unwin, London.

Enid Lakeman (1974). *How Democracies Vote. A Study of Electoral Systems*. Faber and Faber, London.

Dieter Nohlen (1978). *Wahlsysteme der Welt. Daten und Analysen*. Piper, München.

Vernon Bogdanor och David Butler, red. (1983). *Democracy and Elections. Electoral Systems and their Political Consequencies*. Cambridge University Press, Cambridge.

Rein Taagepera och Matthew Soberg Shugart (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, New Haven.

David M. Farrell (2001). *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Palgrave, New York.

Lars Davidsson (2007). *Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder*. SOU 2007:40.

Andrew Reynolds m.fl. (2006). *Electoral System Design. The International IDEA Handbook*. IDEA, Stockholm. www.idea.int.

Maurice Duverger (1950). *L'influence des systemes électoraux sur la vie politique*. Colin, Paris.

Matthew Soberg Shugart och Martin P. Wattenberg (2001). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford University Press, Oxford.

Carl-Gunnar Janson (1961). *Mandattilldelning och regional röstfördelning*. Akademisk avhandling, Stockholms universitet.

Herbert Tingsten (1923). »Revokationsinstitutet i Förenta Staterna», i *Folkomröstningsinstitutet i Nordamerikas Förenta Stater*. Akademisk avhandling, Uppsala universitet. Tullbergs, Stockholm.

Makt på folkets uppdrag

Ralf Dahrendorf (1990). *Reflections on the Revolution in Europe. In a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw, 1990*. Chatto & Windus, London.

Hanne Marthe Narud, Mogens N. Pedersen och Henry Valen (2002). *Party Sovereignty and Citizen Control. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*. University Press of Southern Denmark, Odense.

Drude Dahlerup och Lenita Freidenvall (2008). *Kvotering*. Pocketbiblioteket, SNS Förlag, Stockholm.

Drude Dahlerup (2005). »Increasing women's political representation: new trends in gender quotas», i *Women in Parliament: Beyond Numbers*. International IDEA, Stockholm.

Stina Larserud och Rita Taphorn (2007). *Designing for Equality. Best-fit, Medium-fit and Non-favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*. International Idea, Stockholm.

Kvinnorepresentation: www.quotaproject.org, www.idea.int/gender, www.ipu.org, www.un.org/daw.

Lars Sköld och Arne Halvarsson (1966). »Riksdagens sociala sammansättning under hundra år», i *Samhälle och riksdag*, 1, Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Peter Esaiasson och Sören Holmberg (1996). *Representation From Above. Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Dartmouth, Aldershot.

Warren E. Miller m.fl. (1999). *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford University Press, Oxford.

Richard E. Matland och Donley T. Studlar (2004). »Determinants of legislative turnover: a cross-national analysis», *British Journal of Political Science*, 34, 87–108.

Shirin Ahlbäck Öberg, Jörgen Hermansson och Lena Wängnerud (2007). *Exit riksdagen*. Liber, Malmö.

Förtroendevalda i kommuner och landsting 2007. En rapport om politikerantal och representativitet. Demokratistatistik, rapport 7. Statistiska centralbyrån, Stockholm 2008.

Max Weber (1919, 1977). »Politik som yrke», i *Vetenskap och politik*, Korpen, Göteborg.

Nils Stjernquist (1996). *Tvåkammartiden. Sveriges riksdag 1867–1970*. Sveriges Riksdag, Stockholm 1996.

Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm (1996). *Demokrati och ledarskap*. Demokratirådets rapport 1996. SNS Förlag, Stockholm.

James Bryce (1921). *Modern Democracies*. Macmillan, London.

Sveriges statskick, 1. Författningsutredningens lagförslag. SOU 1963:16.

Torbjörn Larsson (1986). »Att vara riksdagsledamot», i *Folkets främsta företrädare*, Folkstyrelsekommittén, SOU 1986:27.

Marc Abélès (2000). *Un ethnologue à l'Assemblée*. Odile Jacob, Paris.

Riksdagen inför 2000-talet. Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU23.

Robert A. Dahl, red. (1966). *Political Opposition in Western Democracies*. Yale University Press, New Haven.

Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin och Hanne Marthe Narud (2002). *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. SNS Förlag, Stockholm.

G. Bingham Powell (2000). *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian och Proportional Visions*. Yale University Press, New Haven.

Francesco Giavazzi och Frederic S. Mishkin (2006). *En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995–2005*. Riksdagen, 2006/07:RFR1.

Björn von Sydow (1997). *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*. Gidlunds, Riksbankens Jubileumsfond.
Olof Ruin (1968). *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1945–1960*. Bonniers, Stockholm.
Leif Lewin (1996). *Votera eller förhandla. Om den svenska parlamentarismen*. Norstedts Juridik, Stockholm.

Flernivådemokrati

Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm 1997. *Demokrati över gränser*. Demokratirådets rapport 1997. SNS Förlag, Stockholm.
Liesbet Hooghe och Gary Marks (2003). »Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance», *American Political Science Review*, 97, 233–243.
Daniel Archibugi, David Held och Martin Köhler, red. (1998). *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Stanford University Press, Stanford.
Henrik Oscarsson och Sören Holmberg (2008). *Regeringsskifte. Väljarna och valet 2006*. Norstedts Juridik, Stockholm.
Anders Håkansson (1992). *Konsten att vinna ett val. En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i valet 1988*. Lund political studies, 71, Lunds universitet.
Henry Bäck och Anders Håkansson, red. (1994). *Väljare i kommunalvalet. Om missnöje, misstroende och politisk kultur*. SNS Förlag, Stockholm.
Hanna Bäck (2003). *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons from Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 156, Uppsala universitet.
Torbjörn Tännsjö (2008). *Global Democracy*. Edinburgh University Press, Edinburgh.
UN (2005). *UN System engagement with NGOs, civil society, the private sector and other actors*. The United Nations Non-Governmental Liaison Service. www.un-ngls.org.
James G. March och Johan P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Bergen.
W. Richard Scott (2003). *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. Femte upplagan. Prentice Hall, N.J.
James N. Rosenau (1990). *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Harvester Wheatsheaf, New York.

kapitel

7

Demokratisk beslutsprocess

Demokratisk beslutsprocess

Demokrati är inte bara beslut och beslut behöver inte vara demokratiska, men demokratiska beslut är något alldeles speciellt. Beslut kan betyda två saker, dels ett innehåll och dels en process. I centrum för detta kapitel står den demokratiska beslutsprocessen.

Dessa formuleringar om sambandet mellan demokrati och beslut kan te sig allmänna och oskyldiga men rymmer filosofiskt och politiskt sprängstoff. Den kontroversiella frågan är hur avgörande själva beslutsfattandet är för att definiera demokratins innebörd och för att organisera demokratins institutioner och arbetsmetoder. Vissa tankeriktningar vill reducera betydelsen av beslutsfattandet, andra gör själva beslutsögonblicket till politikens centralpunkt.

En extrem tolkning av samtalsdemokratins doktrin leder till att det politiska beslutsfattandet försvinner ur perspektivet. Uppmärksamheten riktas i stället enbart på medborgarnas diskussioner och samtal. En motsvarande reduktion av beslutsfattandets betydelse blir följden om deltagardemokratins idéer dras till sin yttersta konsekvens. En hårdragen tolkning av dessa doktriner leder till en demokrati utan beslut, till ett livaktigt men maktlöst seminarium.

Den motsatta ytterligheten uppstår när beslutsfattandet får så stor plats att det överskuggar andra aspekter av det demokratiska livet. Konkurrens- och elitdemokratins modell, dragen till sin yttersta konsekvens, reducerar medborgarens roll till att med ett antal års mellanrum få tillfälle att välja mellan ett fåtal starka beslutsfattare. Det ensidiga hyllandet av beslutsfattande och beslutsfattare kan slå över i en förlitan på starka ledare och en renodlad handlingskult.

Varje demokratiteori av detta slag kan bli direkt missvisande om den hårdras och används som enda vägledning i demokratins värld. Men tillsammans fångar teorierna olika aspekter av demokratins beslutsprocess. Förutsättningen är att ett beslut inte bara betraktas som själva klubbslagets moment. Ett demokratiskt beslut växer ofta fram under en lång och konfliktfylld process. En inblick i det demokratiska beslutsfattandets dynamik kräver att man uppmärksammar såväl beslutsögonblicket som beslutsprocessens olika stadier i form av opinionsbildning, påverkansförsök, debatter och genomförande.

Demokrati och makt

Redan i de grundläggande kraven på ett demokratiskt samhälle ligger en normativ syn på demokratins beslutsprocess. För att man ska kunna tala om en reell medborgarstyrelse kan man, i Robert Dahls efterföljd, sätta upp ett antal förutsättningar som måste vara uppfyllda. Viktiga element i en demokratisk beslutsprocess är sålunda kontroll över dagordningen, upplyst förståelse, effektivt deltagande, jämlikhet i beslut och tolerans gentemot andra medborgare. En rättsstat förutsätter dessutom fri- och rättigheter, rättssäkerhet och tydlig ansvarsfördelning mellan olika statsorgan. En demokratisk beslutsprocess måste också vara effektiv, i den meningen att det finns resurser och institutioner för att genomföra folkviljan.

Det säger sig själv att dessa normativa villkor i verkliga situationer aldrig är fullständigt uppfyllda. Avvikelserna mellan demokratins ideal och politikens realiteter är ett mått på folkstyrelsens kvalitet och en påminnelse om brister och ofullständigheter i den politiska beslutsprocessen. Politikens realiteter brukar ofta analyseras i termer av makt och inflytande. Den stora frågan är hur demokratins ideal kan förverkligas i ett samhälle med stora skillnader i fråga om resurser, kontakter och tillgång till politikens beslutsarenor.

Direkt och indirekt inflytande

Exakt likhet i fråga om makt är ett sällsynt undantag, som främst återfinns i konstruerade seminariesituationer. Om en begränsad krets människor sammanträder, om alla talar lika länge och med samma övertygelsekraft och om alla är överens, då kan man säga att alla utövat lika inflytande över det gemensamma beslutet. Men så fort någon är mer aktiv än de andra, så snart någon använder ett starkare argument än övriga, kan man börja urskilja maktskillnader inom gruppen. Och skulle de församlade vara oeniga och beslutet gå till omröstning, då får majoriteten mer makt än minoriteten.

Skillnader i makt och inflytande uppträder också inom den direkta demokratins olika varianter. I medborgarförsamlingar är talekonst en maktresurs och blyga människor har en nackdel i stormötesdemokratin. Genom lottning ges makt till ett litet fåtal medborgare, låt vara att maktöverlåtelsen sker för begränsad tid och bestäms av slumpen snarare än av individens resurser. Också folkomröstningar påverkas av maktförhållanden: endast vissa frågor förs ut till omröstning medan andra ämnen aldrig kommer upp på den politiska dagordningen och starka intressen kan vara engagerade i kampanjerna för och emot de olika alternativen.

Demokratisk representation bygger redan som modell på en konsekvent genomförd maktskillnad. Vid allmänna val överlåter medborgarna politisk makt till förtroendevalda. I dagens demokratier handlar diskussionen om demokratins beslutsprocess framför allt om hur den representativa uppdrags- och ansvarskedjan fungerar. Att det är valda politiker som fattar de politiska besluten ligger därmed i sakens natur, men frågan är hur medborgarnas makt ska beskrivas i en parlamentarisk demokrati.

När det gäller *direkt* inflytande gäller i de allra flesta fall att det stora flertalet medborgare har föga eller ingen alls makt över de politiska besluten. Besluten fattas av ett litet fåtal politiker, som därmed har mycket stor politisk makt. I närheten av de politiska beslutsfattarna finns en krets av rådgivare och tjänstemän som har vissa, ibland stora, möjligheter att påverka beslutens innehåll.

Annorlunda är det med *indirekt* inflytande. En mindre grupp medborgare står visserligen helt utanför politiken, bryr sig inte om politik, röstar inte i valen och har därmed heller inget inflytande. Men de flesta medborgare har åtminstone ett visst intresse för aktuella samhällsfrågor och den stora majoriteten brukar delta i de allmänna valen. Denna stora grupp kan utöva indirekt inflytande, i den mån som politikerna är lyhörda och tar hänsyn till folkopinionen. En politikers främsta plikt, heter det ibland, är att bli omvald och därmed tvingas politikens beslutsfattare att försöka förutse väljarnas dom.

Att exakt och slutgiltigt ange medborgarnas makt i den politiska beslutsprocessen är omöjligt, inte bara därför att makt är svårt att mäta utan också därför att politiska inflytandemönster varierar så kraftigt från fråga till fråga, från en tidpunkt till ett annan och från det ena landet till det andra.

Åsikter, debatt, beslut

Samhällsvetenskaplig forskning har genom begreppsbildning, teorier och empiriska undersökningar sökt att kartlägga mönstren av makt och inflytande i det moderna samhället, särskilt inom det politiska livet. Undersökningarna kompliceras av att makt kan ta sig olika former och att maktrelationer kan grundas på tvång, övertalning, belöning och mycket annat.

Maktforskningen har visat på betydelsen att inte endast uppmärksamma själva beslutsögonblicket utan också att söka sig längre tillbaka i den process som föregått beslutet. Maktrelationer har visat sig bestå av åtminstone tre olika dimensioner. I den första dimensionen utövas makt genom att en aktör har överlägsna resurser i en öppen konfliktsituation. I den andra dimensionen utövas makt genom att vissa frågor definieras bort från den politiska dagordningen genom »icke-beslut». Den tredje dimensionen innebär att de maktlösas föreställningsvärld formats på de mäktigas villkor genom myter, symboler och ideologier.

Bland alla de faktorer som visat sig kunna påverka maktspelet kring politiska beslut intar institutionella förhållanden en särställning. Institutioner, sättet att organisera den demokratiska beslutsprocessen, spelar en viktig roll för att definiera vilka slags maktresurser som används, för att avgränsa kretsen av deltagare i beslutsprocessen och för att organisera beslutsprocessens olika led. Institutioner intar en särställning också i det avseendet att de är möjliga att förändra genom medvetna politiska beslut. Demokratipolitik handlar just om att utforma och reformera de institutioner som bildar ramen kring den demokratiska processen.

Erfarenheter visar att det är ett par aspekter av demokratins institutioner som har en speciellt avgörande betydelse för medborgarnas makt och inflytande. En väsentlig aspekt gäller förutsättningarna för opinionsbildning, i synnerhet yttrandefrihet, offentlighet och massmedier. En annan avgörande del av den demokratiska

processen handlar om kunskapsunderlaget för de politiska besluten och sättet att debattera de olika handlingsalternativens för- och nackdelar. Själva beslutsfattandets utformning kan också ha stor inverkan på utfallet av den demokratiska beslutsprocessen. Majoritetsprincipen är visserligen allmänt grundläggande för demokratiskt beslutsfattande, men i många fall finns det flera alternativa sätt att fastställa vad som är majoritetens vilja.

Folksuveränitetsprincipen säger att all offentlig makt utgår från folket, men vägen från folkopinion till officiellt beslut är vanligtvis mycket lång och krokig.

Fri åsiktsbildning

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Dessa ord följer omedelbart efter regeringsformens inledande sats om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Därmed markerar grundlagen yttrandefrihetens fundamentala betydelse för det demokratiska statsskicket.

Yttrandefrihet och offentlighet

De grundläggande argument som varit vägledande för yttrandefriheten kan sammanfattas i tre principer: sanning (yttrandefrihet gynnar kunskapen), autonomi (yttrandefrihet gynnar individen) och demokrati (yttrandefrihet gynnar samhället).

Sanningsprincipen är uttryck för upplysningens och vetenskapens syn på kunskapsbildning. Människan har en förmåga att lära av experiment och misstag. Ny kunskap kräver nya och ovana tankar. Kunskapen drivs fram genom en kontinuerlig dialog och konfrontation mellan olika idéer och argument.

Autonomiprincipen är inriktad på individens fria utveckling. Den myndiga människan kan fungera som en autonom person i kraft av okränkbara fri- och rättigheter. Yttrandefrihet blir här en del av det demokratiska medborgarskapet i kraft av bildning och tolerans.

Demokratiprincipen utgår från det öppna samhällets idé om offentlighet och kritik som grundläggande för samhällets organisering. Informationsfrihet, offentligt meningsutbyte och offentlighet som kontroll av maktutövning visar att demokratin behöver yttrandefrihet för att kunna fungera.

Dessa tre principer brukar betraktas som generellt giltiga. De kan också sägas vara tillräckliga som argument för yttrandefrihet. Därav följer att yttrandefrihet egentligen inte behöver något ytterligare försvar, exempelvis i form av nyttobaserade eller situationsbetingade argument. Utgår man från folkstyrelsens ideal så måste man också acceptera yttrandefrihet. Yttrandefrihet är därmed ett värde i sig.

Med upplysningstiden följde pamfletter, traktater och deklarationer som argumenterade för att både individer och samhället gagnas av yttrandefrihet och att det är skadligt att undertrycka åsikter och meningsyttringar. Frihetsidéerna spreds via skrifter som Peter Forsskåls *Tankar om borgerliga friheten*, som utkom 1759 trots myndigheternas försök att hejda utgivningen. Borgerlig, i meningen medborgerlig, frihet definieras här som friheten att leva efter eget behag. Den medborgerliga

frihetens liv och styrka finns i en inskränkt regering och i en oinskränkt skrivfrihet, skriver Forsskål: »Skrivfrihet uppdriver vetenskaperna till sin höjd, röjer alla skadliga författningar, tyglar alla ämbetsmäns orättvisa och är regeringens tryggaste försvar i ett fritt rike. Den gör hela menigheten kär i ett sådant regeringssätt.» Dessa frihetsidéer blev vägledande för 1766 års förordning om skriv- och tryckfrihet, som innehöll för den tiden långtgående principer om tryckfrihet och offentlighet.

Även österbottningen Anders Chydenius utvecklade argumenten för frihetstidens nya öppenhet. En fri stat förutsätter en bred kunskapsbas hos befolkningen, eftersom det är majoriteten som ska bestämma. Ett fritt folk kan inte överlåta ansvaret för sina angelägenheter i händerna på ett fåtal personer. Nationen måste själv vara upplyst, men därtill fordras ett förnuft som bäst uppövas då vi tecknar våra tankar på papper. Men därtill ges inte mycket uppmuntran, om inte trycket gör det allmänt. Därför är en lovlig skriv- och tryckfrihet ett bland de starkaste försvarsverken för vår frihet som kan påtänkas, hävdade Chydenius.

Det är alltså upplysningens frihetsidéer och tilltro till människans förnuft som ligger till grund för den svenska tryck- och yttrandefrihetstraditionen. Denna tanke motiverade att begreppet »fri åsiktsbildning» fick en så framskjuten plats i den nuvarande regeringsformen. Fri åsiktsbildning sägs i förarbetena ha varit en av drivkrafterna i utvecklingen mot demokrati och välstånd. Fri åsiktsbildning, tillsammans med allmän och lika rösträtt, anges vara »folkstyrelsens starkaste fundament» (SOU 1972:15, s. 121).

Yttrandefrihetens grunder. Yttrandefrihetens grundläggande betydelse slås fast i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948: »Var och en har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att utan ingripande hysa åsikter samt söka, ta emot och sprida information och idéer med hjälp av alla uttrycksmedel och oberoende av gränser» (artikel 19). FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 stadgar dels att ingen »får utsättas för ingripande för sina åsikters skull», dels att var och en har yttrandefrihet. I denna rätt ingår »frihet att oberoende av territoriella gränser söka, ta emot och sprida uppgifter och idéer av alla slag, i tal, i skrift och i tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel» (artikel 19). Artikeln tillägger dock att yttrandefriheten innebär »särskilda skyldigheter och särskilt ansvar». Yttrandefriheten är därför inte absolut, utan får underkastas vissa inskränkningar, »men endast sådana som är angivna i lag och som är nödvändiga a) för att respektera andra personers rättigheter eller anseende; b) för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen (*ordre public*), den allmänna hälsovården eller sedligheten».

Europakonventionen innehåller en särskild artikel om yttrandefrihet: »Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser» (artikel 10). Formuleringarna i denna konvention, som numera är en del av den svenska rättsordningen, liknar alltså FN-förklaringarna.

Inskränkningar av yttrandefriheten. En konstitutionellt grundad formulering av yttrandefrihetens princip är en nödvändig men inte en tillräcklig förutsättning för ett demokratiskt styrelsesätt. Alla demokratier erkänner yttran-

defrihetens stora betydelse, både i landets egen konstitution och i internationella konventioner. Men det finns också många länder som skrivit under internationella överenskommelser, och som kan ha högtidliga formuleringar i sina egna grundlagar, där de härskande i praktiken undertrycker det fria ordet.

Åtskilliga stater uppvisar bristande kapacitet att organisera välfärd eller åstadkomma tillväxt men ger prov på betydande uppfinningsrikedom och effektivitet när det gäller att inskränka yttrandefriheten. Hemlig polis och angiverisystem används för att sprida rädsla i befolkningen. Staten kan förbjuda och förfölja organisationer och partier som kritiserar regimen. Censur och övervakning är verktyg för att kontrollera kyrkor, universitet och andra arenor för opinionsbildning. Myndigheterna ingriper genom att filtrera internet, styra massmedierna och förfölja journalister.

Flera internationella organisationer följer kontinuerligt tryckfrihetens ställning i världens olika länder. En sådan organisation är Freedom House, som utöver sin övergripande kartläggning av demokratins ställning i världen också publicerar en årlig rapport över mediernas frihet. Underlaget bygger på ett tjugotal mått på mediernas ställning i rättsligt, politiskt och ekonomiskt avseende. Ett sammanfattande index gör det möjligt att jämföra olika länder och bedöma pressfrihetens ställning i dagens värld. Undersökningen visar att världens länder kan delas in i tre ungefär lika stora grupper. I en tredjedel av världens länder råder tryckfrihet, en tredjedel klassificeras som delvis fria och en tredjedel saknar tryckfrihet. Ser man till världens hela befolkning lever knappt var femte invånare i ett land med fria medier.

Konstitutionellt skydd. Yttrandefriheten är inte fullständig, inte ens i demokratiska samhällen. Alla demokratier förbjuder vissa yttranden med motiveringen att de kan komma i konflikt med andra skyddsvärda intressen, såsom personlig integritet och rikets säkerhet. Regleringen av yttrandefriheten är därför ett av demokratins känsligaste och mest svårlösta problem. Hur långt kan staten gå när det gäller att inskränka yttrandefriheten under hänvisning till kampen mot terrorism? Hur ska individens krav på personlig integritet vägas mot mediernas bevakning av politiker och andra offentliga personer? Den demokratiska staten har här två uppgifter, inte bara att formulera yttrandefrihetens konstitutionella grunder utan också att precisera yttrandefrihetens gränser.

Yttrandefrihetens gränser. Frågan är under vilka omständigheter som en medborgare i en demokrati kan dömas till böter eller fängelse för att ha fällt vissa yttranden. Den rättsliga regleringen har två aspekter. En fråga gäller de processuella reglerna. I Sverige följer handläggningen av tryck- och yttrandefrihetsmål en delvis speciell ordning, som i viktiga avseenden skiljer sig från andra slags brott. En annan fråga gäller den materiella regleringen, det vill säga vilka slags yttranden som är förbjudna.

I en rättsvetenskaplig undersökning har Thomas Bull kartlagt hur yttrandefriheten regleras i ett antal demokratiska stater. Huvudresultatet blev att likheterna är större än skillnaderna. Yttrandefriheten har i alla de undersökta länderna en särställning med hänvisning till dess stora betydelse för det demokratiska styrelseskicket. Politiska inlägg, liksom vetenskapliga, kulturella och religiösa yttranden, har ett särskilt starkt skydd. Det finns regler mot censur och andra hindrande åtgärder. Europakonventionen och Europadomstolens praxis har fått till resultat att de

europeiska staterna närmat sig varandra i synen på regleringen av yttrandefrihetens gränser.

De områden där demokratiska stater inskränker yttrandefriheten rör sig främst om rasistiska yttranden, pornografi, förtal och brott mot rikets säkerhet. Brottet hets mot folkgrupp har i många länder kommit att utvidgas och gäller inte bara rasistiska yttranden utan numera även exempelvis nedsättande yttranden med hänvisning till sexuell läggning. Lagstiftningen mot pornografi riktar sig numera framför allt mot barnpornografi. Yttranden som innebär förtal aktualiserar avvägningen mellan yttrandefrihet och personlig integritet. En kontroversiell fråga är om inte bara fysiska personer utan även juridiska personer som företag, ska kunna stämma medier för förtal. Den lagstiftning som förbjuder yttranden kring försvarshemligheter och andra aspekter av rikets säkerhet aktualiseras framför allt i krig och kristider, men den kan också användas för att exempelvis straffa avslöjande reportage om ett lands underrättelsetjänst.

Det finns också vissa skillnader mellan demokratiska länder när det gäller hur de valt att avgränsa området för otillåtna yttranden. Den korta men vidsträckta paragrafen om yttrandefrihet i den amerikanska konstitutionen, som säger att kongressen inte får stifta någon lag som inskränker yttrande- eller tryckfriheten (»the freedom of speech, or of the press»), har lett till att domstolarna tillåter många yttranden som i andra länder skulle ha dömts som hatbrott. En motpol är Tyskland som till följd av de historiska erfarenheterna infört en sträng lagstiftning till skydd för den demokratiska ordningen. Tysk lag ger exempelvis möjlighet att förbjuda nazistiska symboler och budskap. Även ett förnekande eller bagatelliserande av Förintelsen är straffbart enligt tysk lag.

Andra skillnader inom gruppen av demokratiska stater gäller reglerna för offentlighet och källskydd. Sverige faller visserligen in i det allmänna mönstret när det gäller hur demokratier i praktiken valt att dra gränsen mellan tillåtna och otillåtna yttranden. Men Sverige utmärker sig i flera avseenden, bland annat när det gäller meddelarfrihet och offentlighet. Den svenska regleringen av tryck- och yttrandefrihet har ett antal särdrag som tillsammans bildar en delvis speciell modell.

Teknikberoende grundlagstiftning. Till skillnad från flertalet andra länder har Sverige flera olika grundlagar, närmare bestämt fyra, varav tre behandlar yttrandefrihet. Regeringsformen innehåller de allmänna bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrandefrihet (»frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor») och informationsfrihet (»frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden»).

För de av regeringsformens fri- och rättigheter som avser yttrande- och informationsfrihet gäller att de inte är absoluta utan kan begränsas genom lagstiftning. Området för sådana inskränkningar är relativt vidsträckt. Den allmänna yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Härtill kommer en diffust formulerad möjlighet för riksdagen att införa ytterligare begränsningar för yttrande- och informationsfriheten, nämligen »om särskilt viktiga skäl föranleder det».

Mediernas yttrandefrihet regleras av två särskilda grundlagar. Tryckfrihetsförordningen (TF) gäller för tryckta skrifter. För television, radio, film och vissa andra medier finns motsvarande bestämmelser i en särskild grundlag, yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Sverige har därmed en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Exakt samma yttrande bedöms olika beroende på med vilken teknik det framförs. Starkast grundlagsskydd har vissa särskilt utpekade medier, som press, radio, television, film och video. Enskilda individer samt medier som inte täcks av TF och YGL, exempelvis möten, teaterföreställningar, utställningar och demonstrationer, har ett relativt sett svagare grundlagsskydd.

Grundlagsregleringen innebär att svensk »tryck- och yttrandefrihet», som den allmänna benämningen lyder, består av ett omfattande och detaljerat regelverk, vilket brukar sammanfattas i ett antal centrala principer.

Censurförbud. Varje form av förhandsgranskning av en tryckt skrift är förbjuden för alla offentliga organ. Vidare är det förbjudet att vidta åtgärder i syfte att hindra tryckning eller spridning av skrift. Genom undantag i YGL gäller inte censurförbudet för offentlig visning av film och video.

Anonymitet och meddelarskydd. Personer som förser en redaktion med upplysningar är skyddade. Alla mediemedarbetare, liksom författare till böcker, har rätt till anonymitet. Till detta kommer att offentliga organ är förbjudna att efterforska personer som lämnat upplysningar till medier. Rätten till anonymitet kan brytas endast om den överlämnade informationen har anknytning till vissa klart angivna, allvarliga brott.

Ensamansvar. Principen om ensamansvar innebär att endast en av de oftast många personer som medverkat vid tillkomsten av en framställning med grundlagsskydd är rättsligt ansvarig för innehållet. Reglerna om vem som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott skiljer sig mellan olika medier. För periodiska skrifter samt program i radio och television gäller exempelvis regler om ansvarig utgivare.

Etableringsfrihet. Enligt TF har varje svensk medborgare rätt att utge skrifter utan hinder av myndigheter eller andra offentliga organ. För andra medier gäller inte samma princip utan YGL hänvisar till särskild lag när det gäller principerna för etablering. I YGL uttalas dock att staten ska »eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet».

Särskild rättegångsordning. Vid åtal tillämpas ett särskilt rättsförfarande som bland annat innebär att en jury bedömer det förmodade brottet. Ett friande dom från juryn kan inte överklagas. Domstolen ska enligt en särskild instruktion i TF lägga större vikt vid syftet än vid framställningssättet samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Särskild brottskatalog. Tryck- och yttrandefrihetsbrotten gäller dels otillåtet yttrande, såsom spridning av information som innebär exempelvis brott mot rikets säkerhet, brott mot allmän ordning eller förtal mot enskild person, dels otillåtet offentliggörande, som avser publicering av uppgifter som enligt lag ska hållas hemliga eller brott mot lagstadgad tystnadsplikt.

Offentlighetsprincipen. En särskilt betydelsefull del av den svenska tryck- och yttrandefrihetstraditionen är principen om offentlighet. Begreppet of-

fentlighet förekommer i två, delvis sammanhängande, betydelser. Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Begreppet offentlighet används också för att beteckna det offentliga rummet, de arenor för information, debatt och granskning som är kännetecknande för ett öppet samhälle.

Det nära sambandet mellan yttrandefrihet och offentlighet var ett centralt inslag i 1766 års svenska tryckfrihetsförordning. Tillgången till allmänna handlingar blev förvisso inte total; offentligheten inskränktes i ett antal fall. Under det gustavianska enväldet sattes också offentlighetsregeln ur spel. Men den för framtiden så viktiga grundprincipen hade slagits fast: offentlighet skulle vara huvudregel, sekretess undantag. Därmed blev det fritt fram att trycka och sprida skriftväxlingar, handlingar, protokoll, domar och andra dokument som upprättats inom riksdagen, kollegier, domstolar och andra delar av statsmakten.

Offentlighetsprincipen kan motiveras med att den på flera sätt bidrar till att förstärka demokratin. Inblicken i myndigheternas värld underlättar för medborgarna att bilda sig en egen uppfattning och leder till att den offentliga debatten blir mer öppen och saklig. Offentlig insyn gagnar också rättssäkerheten, eftersom det blir lättare att upptäcka felaktigheter i myndighetsutövningen. Offentlighet underlättar granskning och är därmed ägnad att motverka slöseri med resurser. Bland olika sätt att bekämpa korruption tillhör offentlighet de allra mest verkningsfulla.

Men offentlighetsprincipen aktualiserar också ett av demokratins dilemman. En fullständig öppenhet kommer i konflikt med andra intressen, inte minst skyddet för individens personliga integritet. Eftersom myndigheterna förfogar över många uppgifter som är känsliga från integritetssynpunkt är offentligheten inte fullständig. Den praktiska avvägningen mellan offentlighet och sekretess tillhör ett av demokratins svårlösta problem.

I Sverige gäller alltjämt grundprincipen från 1766. Allmänna handlingar är offentliga, men offentlighetsprincipen kan också inskränkas genom regler om sekretess och tystnadsplikt. Det svenska regelverket kan beskrivas som en serie bestående av huvudprincip, undantag, undantag från undantaget och så vidare. Till offentlighetsreglerna hör också principen om förhandlingsoffentlighet; huvudregeln är att förhandlingar i domstolar och politiska beslutsförsamlingar är öppna för journalister och allmänheten.

Det centrala begreppet i de svenska offentlighetsreglerna är »allmän handling». Här ingår inte bara pappersdokument utan alla typer av skrifter och bilder samt upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas genom tekniska hjälpmedel. För att en handling ska räknas som allmän måste den ha inkommit eller upprättats och förvaras hos en myndighet. Denna definition innebär att en hel del dokument faller utanför offentlighetsreglerna. Handlingar i ett pågående ärende blir inte offentliga förrän ärendet avslutats och det händer ofta att mycket arbetsmaterial kan gallras ut före arkiveringen. I Sverige är det exempelvis enkelt för en journalist att gå in och begära fram riksdagsledamöternas taxikvitton, men svårt för forskare och granskare att i efterhand rekonstruera hur regeringsärenden behandlats internt i departementen.

Undantagen till offentlighetsprincipen bestäms genom de regler om sekretess

och tystnadsplikt som återfinns i grundlagarna och sekretesslagen. Tryckfrihetsförordningen anger att handlingar får hållas hemliga endast i vissa bestämda fall. Dessa undantag gäller rikets säkerhet, utrikespolitik, ekonomisk politik, myndigheters kontrollverksamhet, brottsbekämpning, det allmännas ekonomiska intresse, skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden samt intresset att bevara djur- eller växtarter. När det gäller enskilda individer är sekretessreglerna särskilt ingående inom områden som sjukvård, socialtjänst och skatteväsende.

Offentligt anställda i stat, kommuner och landsting har en långtgående rätt att anonymt lämna uppgifter till journalister. Denna meddelarfrihet är en konsekvens av tryckfrihetsrättens regler om yttrandefrihet och ensamansvar. Eftersom det bara är den ansvarige utgivaren som kan ställas till rätta för innehållet går alla andra fria, även uppgiftslämnaren. Den tjänsteman som lämnar uppgifter för publicering i medierna skyddas också av ett efterforskningsförbud. En myndighet får inte, annat än om det gäller vissa grova brott, efterforska vem som lämnat uppgifter till medierna. Detta källskydd har som syfte att offentligt anställda ska våga berätta om missförhållanden utan risk för repressalier. Meddelarfriheten gäller också för en del av de uppgifter där det råder sekretess och tystnadsplikt. Det kan alltså hända att en tjänsteman inte får avslöja en hemlighet för sin familj, men har rätt att berätta för en journalist som sedan sprider uppgiften till allmänheten.

Men meddelarfriheten är inte total. Det finns vissa kvalificerat hemliga uppgifter där det råder total sekretess. Det gäller vissa försvarshemligheter och känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Läkarsekretess och socialsekretess sätter exempelvis mycket snäva gränser för vilka uppgifter som får lämnas ut om patienter och klienter. Meddelarfriheten har ytterligare ett undantag. En tjänsteman kan visserligen få referera innehållet i en hemlig handling för en journalist men får inte lämna över själva dokumentet.

Den långtgående offentlighetsprincipen gav länge Sverige en särställning i världen. Numera har åtskilliga andra demokratier också infört lagar som ger rätt till insyn i myndigheternas arbete (*freedom of information*). Också EU har gradvis förbättrat allmänhetens tillgång till institutionernas dokument. Däremot finns det inget annat land som har den svenska typen av skydd för meddelarfriheten. Andra demokratier kan visserligen ha ett rättsligt skydd för mediernas källor, men den svenska tryckfrihetsrättens regel om ensamansvar är unik.

Det offentliga rummet. I demokratins idéhistoria är yttrandefrihet nära förbunden med begreppet offentlighet, både i betydelsen öppenhet och offentligt rum (*Öffentlichkeit*, *public sphere*). Upplysning är människans utträde ur hennes självförvållade omyndighet, skrev redan Immanuel Kant i sin lilla skrift om upplysningens innebörd. Upplysningen fordrar frihet, nämligen friheten att i alla stycken göra offentligt bruk av sitt förnuft, fortsatte Kant. Medborgarna har därmed rätt att offentligt förelägga världen sina tankar kring en förbättring av lagstiftningen, inbegripet en frimodig kritik av den rådande ordningen.

Tanken på offentlighetens centrala betydelse för samhällslivet återkommer också hos många sentida forskare och teoretiker, särskilt inom den demokratiteoretiska riktning som går under namn som samtalsdemokrati och deliberativ demokrati. Ett historiskt perspektiv på den borgerliga offentlighetens omvandling har tecknats

av Jürgen Habermas. Litterära och politiska klubbar, salonger och publikationer bildade jordmån för nya idéströmningar. Offentligheten blev en kritisk motkraft till den statliga makten. Habermas har i sina skrifter också fäst uppmärksamheten på det nära sambandet mellan offentlighet och kommunikation. Det demokratiska samhället vilar på möjligheten att fritt och öppet utbyta tankar.

Det är ett historiskt faktum att miljöer och kanaler för politisk debatt först växte fram på lokal nivå. I städerna blev kaféer, salonger och klubbar samlingspunkter och gav upphov till politiska grupperingar. Med tiden skapade folkrörelserna liknande rum för aktiviteter och debatter. Samtidigt tog den lokala nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen fart genom en växande dagspress och tidskriftsflora. Än effektivare blev dessa impulser när det började komma rikstidningar och nya slagkraftiga medier som radio och television. Med sådana kommunikationsmedel följde en radikalt vidgad kunskap om vad som försiggår både nära och fjärran. Masskommunikationen bidrog till gemensamma referensramar, vidgade möjligheterna att agera och reagera och stimulerade därmed opinionsbildningen.

Utsikterna att utveckla och fördjupa demokratin på europeisk och global nivå är starkt beroende av möjligheten att skapa gränsöverskridande offentliga rum, motsvarande de arenor för opinionsbildning som legat till grund för demokratin på lokal och nationell nivå. Man kan, som Habermas, konstatera att dessa offentliga rum hade tre väsentliga beståndsdelar. De var allmänna, de hade förmåga att utmana de styrande och de utgick från ett ideal om rationellt samtal. Frågan är nu om de framväxande formerna för kommunikation över nationsgränserna har kommit så långt att de uppfyller dessa kriterier på ett demokratiskt offentligt rum. Den aktuella forskningen kring europeisk integration har kommit att ägna särskild uppmärksamhet åt just framväxten av ett europeiskt offentligt rum. Därmed avses en situation då samma europeiska teman samtidigt diskuteras runt om i Europa med samma relevanskriterier.

Den allmänna slutsatsen är att huvuddelen av politisk kommunikation och debatt inom Europa alltjämt äger rum på nationell och lokal nivå. Men man kan samtidigt konstatera att det allt oftare förekommer debatter och beslutsprocesser tvärs över nationsgränserna som uppfyller kriterierna på ett demokratiskt offentlig rum. Det händer när samma frågor samtidigt uppmärksammas i många europeiska länder och diskuteras med i stort sett samma förutsättningar. Denna utveckling innebär inte att debattdeltagarna behöver utveckla en stark gemensam europeisk identitet. Det är i stället fråga om nationella debatter som får en europeisk dimension, ofta till följd av att de politiska besluten fattas inom ramen för EU. Det europeiska offentliga rummet har två dimensioner: en vertikal som innebär att nationella och europeiska frågor kopplas samman och en horisontell som innebär att samtal och debatter äger rum över gränserna. Den aktuella utvecklingen kan beskrivas som en gradvis europeisering av den politiska opinionsbildningen. Erfarenheterna hittills visar att en nyckelfaktor i denna utveckling är hur massmedierna väljer att uppmärksamma och skildra europeiska frågor.

Medier, makt och demokrati

Medier, makt och demokrati är tre begrepp som riktar uppmärksamheten mot folkstyrelsens centrala problem. Hur ska medborgarna kunna styra sitt samhälle på grundval av upplyst förståelse? Men att forska om samspelet mellan medier, makt och demokrati innebär att man ställs inför ett antal svårlösta problem. Begreppen medier, makt och demokrati är mångtydiga och omstridda och kräver precisering. Den snabba utvecklingen inom området medier och kommunikation gör att empiriska resultat, även en del teoretiska begrepp, riskerar att snabbt förlora i aktualitet.

Ämnets föränderliga karaktär gör det nödvändigt att anlägga ett dynamiskt perspektiv. Frågan om mediernas makt kan därför omformuleras till en fråga om huruvida mediernas makt ökar eller minskar. Dessutom uppstår frågan om mediernas makt håller på att förändra karaktär och innebörd.

En utgångspunkt för en historisk analys av mediernas makt är den generella teorin om att samhället gradvis förändras i riktning mot en allt längre driven arbetsdelning och specialisering. Medier, i vid bemärkelse, har alltid varit betydelsefulla för maktutövning. Vad som kännetecknar nutiden är framväxten av självständiga medieinstitutioner med stor makt.

Ett avgörande steg i denna utveckling mot mediernas självständiggörande togs vid tiden runt förra sekelskiftet. Då formades den infrastruktur som fortfarande sätter sin prägel på den representativa demokratin i vår del av världen. Det parlamentariska genombrottet innebar att makten att utnämna rikets styrande personer övergick från konungen till folkets valda representanter. Den allmänna rösträtten gav politisk makt till både män och kvinnor. Politiska partier medverkade till att medborgarna mobiliserades att bli politiskt aktiva. Masspridda dagstidningar bidrog till att de politiska partierna fungerade som politiska kommunikationssystem. Ännu långt in på 1900-talet dominerades medielandskapet av medier som på ett eller annat vis var beroende av sina ägare, i skepnad av politiska partier, privata entreprenörer och staten som huvudman för radio- och tv-monopolet. Alltjämt gällde alltså situationen att medierna mer eller mindre kunde hänföras till någon annan makt, vare sig denna var kyrklig, politisk, ekonomisk eller av annat slag. Under 1900-talet frigjorde sig medierna successivt och fick ställning som ett eget maktcentrum. Man måste dock komplettera historieskrivningen med att bilden av mediernas ökande makt delvis beror på att andra maktcentra samtidigt försvagas. De politiska partiernas sjunkande medlemssiffror innebär exempelvis att det i stället blivit medierna som får fungera som kommunikationslänk mellan politiker och väljare.

Kommunikation och makt. Man kan dra en generell lärdom av dagens forskning om medier, makt och demokrati. De empiriska resultaten är starkt beroende av tid och rum. Det finns avsevärda variationer både i komparativt och historiskt avseende. Detta konstaterande har särskild betydelse i den tid som vi nu lever i. Just nu pågår en förändringsprocess som av allt att döma får stora konsekvenser.

Det rör sig närmare bestämt om två stora förändringsprocesser. En innebär en övergång från tunga till lätta kommunikationstekniker: från stentavlor över skrift till elektronik. Den andra utvecklingslinjen går från monopol (envägskommunikation kontrollerad av kyrkliga dignitärer och världsliga härskare) till interaktivi-

tet (nätverk, internet). Dagens situation karaktäriseras av att lätta tekniker ersätter tunga och att distributionsmonopolen har fallit. Som så många gånger tidigare i världshistorien leder kommunikationstekniska förändringar till att några förlorar makt och att några vinner makt. Just nu pågår maktstrider som långt ifrån är avgjorda. De stora mediekoncernerna kämpar för att behålla sina marknadspositioner också i den elektroniska tidsåldern. De politiska partierna framstår som tröga och passiva. Nya aktörer står beredda att utnyttja den maktpotential som öppnas genom de nya teknikerna.

Mediesamhällets omvandling har potentiellt mycket stora konsekvenser för medborgarna. Det är inte många år sedan som medborgaren i mediesammanhang var reducerad till rollen som passiv prenumerant, licensbetalare och lösnummerköpare samt, undantagsvis, som insändarskribent. Med internet och mobil teknik öppnas helt nya möjligheter för den enskilde medborgaren att själv medverka som aktiv deltagare i det offentliga rummet. Gränsen mellan medier och medborgare tenderar därmed att suddas ut.

I ett långsiktigt demokratiperspektiv kan framtiden därför tecknas i ljusa färger. I takt med att medborgarna får tillgång till allt bättre kommunikationsmöjligheter ökar förutsättningarna för att förverkliga upplysningstidens dröm om medborgarnas fria meningsutbyte. Demokratidebatt och demokratiforskning, som länge varit inriktad på institutioner, konstitutioner, maktspel, organisationer, aggregat och makro, behöver därför uppmärksamma den enskilde medborgaren, närmare bestämt den kommunicerande medborgaren. Diskussionen om yttrandefrihetens grunder och gränser har hittills främst handlat om medier och etablerade institutioner. Dessa kringgärdas av konstitutionella regler och av etisk självreglering i form av medieetiska ansvarssystem. Nu aktualiseras sådana principfrågor också för den enskilde individen.

Medieutvecklingen är ännu ett exempel på att demokratin är ett dynamiskt system, som genom sina framsteg skapar sina egna problem och reser nya utmaningar. Kommunikationsmöjligheterna ger medborgarna ökad makt. Men med makt följer också ansvar. Därmed stiger behovet av forskning och debatt kring den enskilde medborgarens ansvar i nätverks- och kommunikationssamhället.

Information, debatt, granskning. Den pågående omvandlingen av medie- och kommunikationssamhället kan bedömas mot bakgrund av de normativa krav som ställs på medierna. Staten har både direkt och indirekt formulerat mål för mediernas roll i demokratin.

För svenska radio och tv-sändningar som kräver statligt tillstånd finns regler i lagstiftning, sändningstillstånd och anslagsvillkor. Radio- och tv-lagen anger exempelvis att programverksamheten ska präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Sändningstillstånden innehåller krav på att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt och att programföretagen ska beakta kravet på en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet. En statlig myndighet, Granskningsnämnden för radio och tv, har i uppgift att övervaka att programföretagen uppfyller sändningsvillkoren.

För dagspressens del har staten visserligen ingen roll som ägare, men officiel-

la dokument i samband med beslut om ekonomiskt presstöd uppställer ett antal mål för pressen i ett demokratiskt samhälle. En statlig pressutredning menade att mediepolitikens yttersta mål bör vara att förstärka och utveckla den svenska demokratin. Sverige ansågs ha vissa särdrag, inte minst att den representativa formen av demokrati var så starkt betonad och att organisationerna spelade en så central roll. Utredningen hävdade därför att massmedierna framför allt borde upprätthålla fyra funktioner: information, kommentar, granskning och gruppkommunikation (SOU 1975:79). Senare utredningar kom att välja en något modifierad formulering av mediepolitikens mål. En pressutredning i mitten av 1990-talet slog fast att massmediernas huvuduppgifter i en demokrati är information, debatt och granskning (SOU 1995:37).

Medieforskaren Kent Asp har påpekat att dessa allmänna mål för mediernas samhällsroll speglar olika aspekter av det demokratiska styrelseskicket. Information och debatt hänför sig framför allt till medborgarnas kunskapsbehov, medan granskning främst gäller kontrollen av beslutsfattarna. Detta demokratiteoretiska perspektiv leder till flera olika krav på medier och journalistik. Informationsbehovet yttrar sig exempelvis i krav på relevans och saklighet. Om medierna ska ge en rättvis spegling av samhällsdebatten aktualiseras krav på opartiskhet. Och om medierna ska kunna fylla sin roll som kritisk granskare uppställs bland annat krav på sanning, korrekthet och integritet.

Den pågående medieutvecklingen innebär att papperstidningar, särskilt kvalitetstidningar med tunga journalistiska resurser, får allt svårare att hävda sig i konkurrensen med nya medier. Det allt större utbudet av medier och kanaler sätter också etablerade public service-företag under starkare konkurrenstryck. Särskilt yngre generationer ersätter prenumerationer och televisionens nyhetsprogram med internet och alternativa medier. När det gäller behovet av information och debatt finns det inget som talar för att de nya medierna skulle vara sämre än de gamla, tvärtom kan snabbhet och mångfald ge internet ett försteg. Mer problematiskt är det med de granskningsuppgifter som kräver professionella journalister med stora resurser. Åtminstone på kort sikt innebär de etablerade mediernas kris ett problem för den i demokratin så betydelsefulla uppgiften som oberoende och kritisk granskare.

Upplyst förståelse

Samtalets och den fria åsiktsbildningens betydelse för demokratin brukar formuleras som ett krav på upplyst förståelse. Den allmänna tanken om ett samhälle som styrs av fritt tänkande medborgare är ingalunda ny utan löper som en linje genom hela demokratins idéhistoria, från antiken över renässansen och upplysningstiden till sentida folkrörelser och nätgemenskaper.

Kravet på upplyst förståelse är ingalunda okontroversiellt. Kritiken riktar bland annat in sig på att idealet är orealistiskt. De flesta politiska system har stora brister när det gäller upplyst förståelse. Information förtigs, en del medborgare har mycket lättare att få information än andra och frågor förs upp på dagordningen utan tillfälle till diskussion.

En mer generell kritik riktas mot hela föreställningen om en rationell och väl-

informerad medborgare. Hela den rationalistiska idealmodellen för beslutsfattande har kritiserats av socialpsykologiskt orienterad organisationsforskning. Beslutsfattande, hävdar kritikerna, följer i praktiken inte den rationella modellens krav på fullständig information om alla valalternativ och deras konsekvenser. Eftersom det finns kostnader förknippade med informationsinhämtning nöjer sig beslutsfattare med enkla tumregler och ett begränsat informationsunderlag. Om inte centralt placerade beslutsfattare följer en rationell idealmodell kan man heller inte vänta att den enskilde medborgaren gör det.

Tanken på upplysta och rationella medborgare har också ifrågasatts av den kulturpessimistiska kritik som riktats mot hela massamhället. Särskilt under perioden kring allmänna rösträttens genomförande fanns en riktning i kulturdebatten som uttryckte stark skepsis mot det stora folkflertalets förmåga att självständigt bilda sig egna uppfattningar. Massan skulle därför bli ett lätt byte för demagoger och propagandister. Hitlers retoriska triumfer gav ytterligare underlag till föreställningarna om masspsykos och mobbvälde.

Även massmediernas roll i samhället har lett till en pessimistisk syn på medborgarnas möjligheter att fatta beslut på grundval av upplyst förståelse. Det är särskilt televisionen som kommit att utpekas som en fara för demokratin. Pierre Bourdieu har i en skrift formulerat uppfattningen att televisionen utgör ett hot mot alla former av kulturproduktion, som konst, litteratur, vetenskap, filosofi och rättsväsen, och att den även är en fara för det politiska livet och demokratin. Det är framför allt den tilltagande kommersialiseringen som, enligt Bourdieu, utarmar mediet. Journalistiken styrs av den kommersiella logiken, av jakten på läsare, tittarsiffror och annonsörer. Televisionen har blivit det mäktigaste mediet och sätter normen för övriga medier. Ett medium som skulle kunna bli ett utmärkt instrument för direkt demokrati förvandlas till ett instrument för symboliskt förtryck, skriver Bourdieu.

En liknande besvikelse återfinns hos Karl Popper, som likaledes framfört farhågor om att televisionen utgör ett hot mot demokratin. Televisionen skulle genom kvalitetsprogram kunna höja bildningsnivån hos allmänheten. Men genom konkurrens, ett ökande antal kanaler och dygnetruntsändningar sjunker programmens kvalitet. Sensationer och våldsskildringar utarmar samhällets kultur och moral. Televisionen har fått en stor makt över människors sinnen och problemet är, enligt Karl Popper, att televisionen i dag inte står under demokratisk kontroll.

Dessa kritiska inlägg speglar emellertid bara en sida i debatten. Det finns också företrädare för den motsatta uppfattningen, nämligen att dagens massmedier på det stora hela bidragit till att förbättra medborgarnas informationstillgång och skärpt deras kritiska sinnelag. Forskningen inom detta område har att bemästra flera metodproblem, särskilt när det gäller att skilja orsaker från verkan, och slutsatserna kan också variera mellan länder, medier och tidsperioder. Den allmänna slutsatsen är att journalistiska massmedier i dag har mycket stor betydelse för hur dagens samhällen lever upp till demokratins krav på upplyst förståelse, inte minst av det enkla skälet att det stora flertalet medborgare fortfarande har dagstidningar, television och radio som sin främsta källa till information om vad som händer i omvärlden.

Expertmakt och folkstyrelse

Demokratins motståndare har ofta hävdat att de okunniga massorna inte kan styra staten. För ett sekel sedan utgav fransmannen Émile Faguet en stridsskrift mot »inkompetenskulten». Redan hos Platon finns uppfattningen att styrelsen borde överlåtas till de kloka och insiktsfulla.

Förhållandet mellan expertmakt och folkstyrelse är ett av demokratins ständiga problem, som av flera skäl snarast kommit att få en ökad aktualitet. Samhällets allmänna utveckling mot en allt längre driven arbetsdelning innebär att ansvaret överflyttas på specialister inom olika områden. Den höjda utbildningsnivån leder till allt fler professionella yrkesgrupper. Inom den offentliga sektorn har ansvaret inom många områden i praktiken delegerats till självständiga professioner såsom jurister, läkare och forskare. Vetenskaplig forskning ligger i dag till grund för överväganden och beslut inom många verksamhetsområden. Frågan är då vilken plats som blir över för lekmän i form av medborgare och folkvalda politiker.

Rollfördelningen mellan experter och lekmän har ägnats åtskillig uppmärksamhet, både i den politiska filosofins historia och i praktiska överväganden om den politiska beslutsprocessens utformning. En utgångspunkt är att experter inte bara har rätt utan också skyldighet att tala. Yttrandefriheten gäller alla medborgare, inte minst dem som i kraft av särskild sakkunskap kan bidra till förståelsen av olika samhällsproblem. Rätten att ta till orda blir alldeles särskilt viktig för de experter som befinner sig i omedelbar närhet av den politiska makten. Yrkeskunnande och integritet leder till en plikt att förmedla sanningen, »speaking truth to power», som statsvetaren Aaron Wildawsky formulerat titeln på en av sina böcker.

Expertens roll i en demokrati är betydelsefull, men har också vissa bestämda gränser. Expertens auktoritet gäller endast inom den egna kunskapssfären. Expertens uppgift i beslutsfattande och offentlig debatt begränsas därmed till att förmedla kunskap från det egna fackområdet.

Dessa begränsningar innebär att det bildas ett stort utrymme för lekmannainflytande. Det finns ingen politisk fråga som faller inom enbart ett expertområde. Hälso- och sjukvård handlar inte bara om medicinsk teknik utan också om ekonomi, moral, samhällsplanering och många andra aspekter. Jordbrukspolitik aktualiserar problem som har att göra med exempelvis klimat, miljö, livsmedelssäkerhet, djurskydd, utrikespolitik och ekonomi. Expertkunskap bygger vanligen också på ett speciellt slags kunskap, på det som är iakttagbart, mätbart och kvantifierbart. Men sådan kunskap kan inte lösa problem om hur man bör handla.

Valet mellan handlingsalternativ ska i en demokrati, som följer den parlamentariska uppdrags- och ansvarskedjan, avgöras av folkvalda politiker, som i kommande val får ta ansvar för sina ställningstaganden. Politikern kan, med statsvetaren Hans Meijers ord, beskrivas som en expert på värderingar. Alf Ross är också inne på denna tanke i sin bok om demokratins grunder. Sakkunskapen ställer sitt vetande och sina insikter till förfogande för folkets förtroendevalda. De folkvalda politikerna, och i sista instans hela folket, fattar besluten om mål och inriktning.

Detta innebär att lekmännens och experternas uppgifter varierar mellan olika stadier av den politiska beslutsprocessen. I de förberedande stadierna, som främst

går ut på att kartlägga verkligheten och skaffa fram beslutsunderlag, har experter en viktig uppgift, liksom i beslutsprocessens slutskede, då det främst gäller mer tekniska aspekter av beslutens genomförande. Det är i det avgörande mellanstadiet, då valet står mellan olika handlingsalternativ, som det politiska inslaget är som störst. Men flera förutsättningar måste vara uppfyllda för att denna ideala rollfördelning mellan experter och lekmän ska fungera i praktiken.

Vissa mekanismer har syftet att se till att politikerna inte träder in på experternas område. Domstolar, och myndigheter i sina rättskipande uppgifter, har en grundlagsfäst självständighet. Även Riksbanken och Riksrevisionen har en i förhållande till den politiska makten fristående ställning. En del yrkeskategorier har utvecklat egna system för etisk självreglering för att upprätthålla en professionell standard och hävda sin integritet gentemot utomstående.

Andra mekanismer är inriktade på att minska risken för att experter utövar otillbörligt inflytande över den demokratiska beslutsprocessen. Ämbetsmän har ofta betraktats med misstänksamhet och en långt driven direktdemokrati innebär att medborgarna själva tar hand om förvaltningen. Den amerikanska formen av *spoils*-system går ut på att nyvalda politiker kan byta ut de högsta tjänstemännen mot sina egna medarbetare. I alla demokratier finns ett utbyggt system av revision, överklaganden, insyn och granskning för att medborgare och politiker ska kunna kontrollera att myndigheter och tjänstemän sköter sina uppgifter inom fastlagda ramar.

Demokratins sätt att organisera kunskap och makt ställer således höga krav på både experter och politiker men också på den enskilde medborgaren. Uppgiften i en representativ demokrati är visserligen inte att bilda sig en uppfattning i politikens alla detaljfrågor. Men vad man i demokratin väntar är, som Alf Ross formulerat saken, att var och en ska ta ställning till de politiska problemen i stort sett, fastställa den kurs som i stora drag ska följas och kontrollera att folkets förtroendevalda utövar sina mandat på ett tillfredsställande sätt. Denna förmåga är inte medfödd, fortsätter Ross med en reflektion som ligger nära tanken på upplyst förståelse. Sunt förnuft är resultatet av praktisk erfarenhet i umgänget med människor. Det förutsätter moralisk självständighet i förening med den tolerans som följer av mognad och livserfarenhet.

Vetenskap: produkt och process

Vetenskap är inte demokrati och demokrati är inte vetenskap. Men även om det inte råder någon identitet har vetenskap och demokrati ändå ett nära samband. Forskning och folkstyrelse står i ett ömsesidigt förhållande till varandra. Å ena sidan är idén om upplyst förståelse ett uttryck för ett vetenskapligt förhållningssätt. Å andra sidan är ett öppet, demokratiskt samhälle en förutsättning för den akademiska friheten.

En närmare bestämning mellan vetenskap och demokrati kräver emellertid att man skiljer mellan de två olika betydelser som ligger i begreppet vetenskap. Vetenskap kan vara både en produkt och en process. Vetenskap som produkt är själva forskningsresultaten i form av lagar, samband och observationer. Vetenskap som process är den speciella metod som kännetecknar systematisk forskning.

Vetenskap som produkt. Att vetenskapliga resultat kan användas som en del av underlaget för politiska beslut är okontroversiellt och förekommer dagligdags. Det problem som här främst aktualiseras gäller den praktiska rollfördelningen mellan experter och politiker. En mer grundläggande fråga är dock huruvida vetenskap kan och bör vara mer direkt utslagsgivande för de politiska besluten.

Den amerikanske statsvetaren Charles Lindblom urskiljer två principiellt olika sätt att organisera ett samhälle i folkets tjänst. Den avgörande skillnaden ligger i synen på intellektets roll i samhällsorganisationen. Den ena modellen bygger på en optimistisk bedömning av människans intellektuella kapacitet, den andra modellen på en försiktig och skeptisk syn. Den första modellen kom tydligast till uttryck i de kommunistiska system, som försökte styra samhället genom planhushållning på grundval av »den vetenskapliga socialismen». Den andra modellen ligger till grund för marknadsekonomier och demokratier med fria val. De båda modellerna skiljer sig på flera olika punkter.

Enligt den optimistiska modellen existerar det en övergripande samhällsteori som kan vägleda människors handlande när det gäller att forma framtiden. Eftersom det finns en vetenskapligt grundad insikt om vilka som är de korrekta lösningarna, så framstår val, kritik och debatt som onödiga hinder på vägen. Uppgiften är att upptäcka, inte att välja, den bästa samhällsorganisationen. Den politiska eliten kan därmed göra anspråk på att också vara en vetenskaplig elit.

Den skeptiska modellen utgår från att forskningen i bästa fall kan formulera partiella teorier, men att vetenskaplig kunskap både är ofullständig och preliminär. Eftersom det finns en osäkerhet om vad som är de bästa besluten måste man gå försiktigt fram, kritiskt värdera olika handlingsmöjligheter och vara beredd på att ompröva och söka alternativa vägar. Avsaknaden av en enda sammanhållande teori om samhället gör att den politiska beslutsprocessen präglas av konflikter, motsättningar och spänningar. Konkurrens, kritik och opposition får därmed en fundamental betydelse för samhällsutvecklingen.

Olikheterna till trots har de två modellerna en viss släktskap. De är båda inriktade på att skapa det goda samhället till invånarnas bästa. De har också ett gemensamt ursprung i upplysningstidens revolt mot vidskepelsernas, traditionernas och kyrkans inflytande. Rationalismens grundtanke, att människan har förmåga att själv förstå och styra samhället, kom emellertid att förverkligas i två olika riktningar. Enligt den ena uppfattningen råder det oupplösliga samband mellan förnuft, vetenskap, jämlikhet och socialism. Den andra riktningen blev med tiden alltmer skeptisk mot möjligheten att planera och förutse framtiden. Planhushållningsekonomiernas sammanbrott och den tekniska utvecklingens ekologiska konsekvenser har ytterligare bidragit till att dämpa planeringsoptimismen.

Vetenskap som process. En skeptisk syn på intellektets roll i samhällsorganisationen innebär att vetenskapliga resultat inte ensamma kan vara vägledande för de politiska besluten. I detta avseende kan demokratin inte sägas ha »vetenskaplig» karaktär. Men vetenskap kan också förstås som en process och i detta hänseende finns det en grundläggande likhet med demokratin. Den öppna, prövande och kritiska inställning som kännetecknar forskningsprocessen är också en del av demokratins arbetsmetod.

Det är ingen tillfällighet att demokratin och vetenskapen båda leder sina historiska rötter tillbaka till antikens Grekland. Aristoteles grundade sin förståelse för politikens villkor på en systematisk jämförelse mellan olika stadsstater, på samma sätt som han i sin naturlära ordnade och klassificerade levande organismer. Hos Xenofanes fanns insikten att de eviga sanningarna är ouppnåeliga och att människan måste handla på grundval av hypoteser och ofullständig kunskap. Denna tanke har tagits upp av sentida filosofer som Karl Popper, särskilt i idén om den kritiska rationalismen som grundläggande för både vetenskapen och för demokratins öppna samhälle.

Kritisk rationalism innebär att det inte finns någon högsta auktoritet för kunskap och sanning. Varje uppslag är därför välkommet och öppet för kritisk granskning. En vetenskaplig prövning kan leda till att en hypotes förkastas, lika väl som ett val kan få följden att medborgarna avsätter en regering. Varje lösning leder till nya problem, såväl inom forskning som för politik. Möjligheten till framsteg ligger i förmågan att lära av tidigare erfarenheter.

Det goda samtalet

Demokrati förutsätter visserligen samtal och debatt, men all mellanmänsklig kommunikation uppfyller inte demokratins krav på upplyst förståelse. Man kan som statsvetaren Stefan Björklund göra en åtskillnad mellan att övertala och att övertyga. Båda går ut på att vinna motparten för den egna åsikten. Skillnaden ligger i metoden.

Att *övertala* är att använda varje slags medel för att få motparten att omfatta ens egen ståndpunkt. Propaganda, retorik och marknadsföring har det gemensamt att de är tekniker som syftar till att på effektivast möjliga sätt påverka andra människors tankar, föreställningar, uppfattningar och åsikter. Symboler, känslor och suggestion är några bland många medel i övertalningskonstens arsenal.

Att *övertyga* är att få en annan människa att omfatta en uppfattning på samma grunder som en själv. Det innebär att man måste vara beredd att redovisa sina grunder och vara beredd att försvara dem. Motparten betraktas här inte som ett objekt som ska påverkas utan som ett rationellt och likställt subjekt.

Som Stefan Björklund påpekar kan både övertala och övertyga ses som en form av maktutövning. I båda fallen handlar det om att en person har en resurs som utnyttjas gentemot en annan person. Men när det gäller övertalning är det en resurs som *utnyttjas* gentemot en annan. Att övertyga innebär däremot att en resurs *överförs* till en annan. Om övertygandet är framgångsrikt, det vill säga om man kan anföra tillräckligt goda skäl, berikas den andre personen med ny insikt. Kunskap är makt och maktutövning är ofrånkomlig även i en demokrati. Men ett samtal som går ut på att övertyga varandra präglas av en mer ömsesidig och jämlik maktrelation än övertalningens enkelriktade dominansförhållande.

Saklig debatt. Samtal som går ut på att övertyga varandra, och som därmed kan bidra till en upplyst förståelse, ställer vissa bestämda krav på argumentationens kvalitet. Meningsfulla debatter förutsätter att det finns skilda ståndpunkter, flera olika argument och en villighet att lyssna och begrunda.

Att argumentera fel: några klassiska exempel

Argumentation		I stället för sakargument hänvisa till:
Ad baculum	Maktargument	Makt, hot
Ad hominem	Personargument	Negativa (eller positiva) drag hos motståndaren
Ad ignorantiam	Ignoransargument	Frånvaro av bevis för den motsatta ståndpunkten
Ad misericordiam	Känsloargument	Medkänsla, sympati
Ad populum	Popularitetsargument	Folkopinionen, majoritetens uppfattning
Ad verecundiam	Auktoritetsargument	Auktoriteter, tradition

Den som hyser en bestämd ståndpunkt brukar vara mer inriktad på att utveckla argument för den egna uppfattningen än att sätta sig in i motsidans perspektiv. En debatt kan bidra till att skapa en mer öppen och fördomsfri situation. Filosofen Arne Næss har påpekat att man borde ägna större energi på motargument än på ytterligare pro-argument.

Argumentationsanalys erbjuder olika hjälpmedel för att kartlägga och värdera debatter. En *pro et contra*-översikt ger en bild av de tyngsta argumenten för och emot en ståndpunkt. Metoden är särskilt användbar för debatter med mer komplicerad struktur, med motargument mot motargument (contra-contra-argument), argument för motargument mot motargument (pro-contra-contra-argument) etc.

Argumentationsanalys kan också användas för att pröva argumentens hållbarhet. Sätten att kritiskt pröva argumentens innehåll kan delas upp i tre huvudgrupper. En saklig debatt kräver nämligen att argumentationen uppfyller kraven på konsistens, sanning och relevans.

Konsistensprövning av en argumentering syftar till att upptäcka inre motsägelser och bristande logik. Olika påståenden kan strida mot varandra. Värdeomdömen kan vara oförenliga. En slutsats kanske inte logiskt följer av premisserna.

Sanningsprövning avser argument som innehåller påståenden om verkligheten. Möjligheten att praktiskt pröva hållbarheten beror både på kunskapsläge och på argumentationens utformning. Hypotetiska påståenden, framtidsprognoser och generaliseringar är givetvis svårare att kontrollera och belägga än enkla faktauppgifter.

Relevansprövning bidrar till att bedöma hur starkt olika argument talar för respektive emot en viss ståndpunkt. Filosofernas inventeringar av olika slags felslut visar på människans uppfinningsrikedom när det gäller att tillgripa irrelevanta argument. En vanlig variant är argumentering *ad hominem*, knepet att angripa personen i stället för saken. Personangreppet är en variant av det genetiska felslutet, det vill säga att hänvisa till härkomst, orsaker och yttre omständigheter i stället för sakskäl och argumentets innehåll.

Sätten att analysera och värdera argument i en debatt visar på likheten mellan demokratins arbetsmetod och vetenskapens förhållningssätt. Men det finns också avgörande skillnader. Den vetenskapliga prövningen gäller teorier och hypoteser, medan en politisk debatt ytterst har syftet att nå fram till ett kollektivt beslut.

Beslut

Demokrati innebär att all offentlig makt utgår från folket, men frågan är hur det närmare bestämt går till när individernas olika åsikter och intressen sammanförs i ett enda kollektivt beslut. Demokrati är bara ett av flera tänkbara sätt att lösa ett samhälles samordningsproblem. Ett alternativ är hierarkisk ordergivning, en annan modell bygger på nätverk av förhandlande organisationer, ytterligare en metod är marknadssystem baserade på konkurrens och prismekanismer. I jämförelse med dessa alternativ har demokratiskt beslutsfattande flera särdrag, däribland medborgarskap, deltaganderättigheter, offentlig debatt och kollektiva beslut.

Konflikt, kompromiss, konsensus

Standarduppfattningen om demokratins innebörd brukar uttryckas genom hänvisningar till allmänna val och omröstningar enligt majoritetsregeln. Den underliggande förutsättningen är att samhället präglas av intressemotsättningar och att demokratin är ett sätt att lösa konflikter. Det finns emellertid forskare som ifrågasatt själva antagandet att konflikter måste vara demokratins utgångspunkt. Efter att ha intensivstuderat församlingsdemokratin i en liten stad i Vermont fann statsvetaren Jane Mansbridge att man borde skilja mellan två olika grundmodeller för demokratiskt beslutsfattande. Den ena modellen utgår från endräkt (*unitary democracy*), den andra från tvedräkt (*adversary democracy*).

Föreställningen om demokrati baserad på endräkt är mycket gammal och kan ledas tillbaka till Aristoteles tanke om vänskap som grundläggande för den mänskliga gemenskapen. Vänskapen fungerar som ett förenande band i samhället. Människor möts som vänner för att nå fram till enighet. Denna form av demokrati kännetecknas av samförstånd, gemensamma intressen och ömsesidig respekt. I realiteten har denna typ av demokrati bäst förutsättningar att förverkligas inom ramen för små samhällen där människor känner varandra och har tillfälle att mötas ansikte mot ansikte.

Inslag av omröstningar och majoritetsval förekom visserligen under antiken och medeltiden, men Jane Mansbridge daterar det egentliga genombrottet för den konfliktorienterade demokratitolkningen till nationalstaternas och republikernas tid. Skiftet av demokratiuppfattning påskyndades, enligt Mansbridge, av marknadsekonomins segertåg och synen på människan som driven av maktbegär och profithunger. Konflikter kom därmed att bli en del av samhällets vardag och politiska partier, som tidigare föraktats därför att de stod för split och egenintressen, kom att betraktas i alltmer positiv dager.

En del debattörer, inklusive Jane Mansbridge, beklagar att utvecklingen gått från endräkt till tvedräkt som modell för demokratins organisering. Deras ideal är i stället ett homogent samhälle, präglat av närhet, ömsesidigt utbyte och småskalighet. De kollektiva besluten borde därför inriktas på det som förenar, inte det som skiljer. Decentralisering och medborgardeltagande blir därmed vägledande ideal för demokratins funktionssätt.

Andra inlägg hävdar däremot att endräktens modell varken är möjlig eller önsk-

värd. Det homogena samhällets baksida är konformism, grupptryck och svårigheten att upprätthålla ett skydd för individuella fri- och rättigheter. En sammansvetsad grupp som hålls samman av starka vänskapsband riskerar också att bli intolerant gentemot utomstående och främlingar.

Diskussionen mellan endräktens och tvedräktens demokratiuppfattningar sammanfaller delvis med debatten om valsystem och parlamentariska styrelsemodeller. Bland svenska statsvetare är det framför allt Leif Lewin som konfronterat samarbetsdemokratin med majoritetsdemokratin. Lewins egna sympatier ligger hos majoritetsdemokratin. Han sammanfattar samarbetsdemokratins budskap i den ironiska formuleringen »Bråka inte!», som också har blivit titel på en av hans böcker i ämnet.

Leif Lewin förlägger samarbetsidealets guldålder till den oskarianska eran, då maktelitens herrar i slutna salonger kunde göra upp om de politiska besluten utan offentlig agitation och polemik. Denna samarbetstradition har levt vidare i svensk parlamentarism. Men, frågar Lewin, om alla samarbetar och gemensamt förhandlar sig fram till de politiska besluten, vem bär då ansvaret? Leif Lewin pläderar i stället för majoritetsmodellen, som förtydligar uppdelningen mellan regering och opposition och som förbättrar möjligheten till ansvarsutkrävande.

Uppdelningen mellan två olika demokratimodeller, en grundad på endräkt och en på tvedräkt, kan betraktas som absolut och det blir då en fråga om ett val mellan antingen eller. Men tudelningen kan också ses som två varandra kompletterande element, där blandningen kan variera både över tid och mellan olika samhällen. Ett demokratiskt samhälle innehåller inslag av såväl enighet som konflikt.

Diskussionen om konflikternas betydelse för demokratin kretsar ofta kring begreppet konsensus. Men detta begrepp används, förvirrande nog, i olika betydelser. Konsensus kan avse såväl åsiktsfördelning som konfliktlösningsmetod. Konsensus avseende åsikternas fördelning innebär att alla är överens. Detta konsensusideal är knappast realistiskt i stora samhällen med många olika slags åsiktsmotsättningar och intressekonflikter. Konsensus som konfliktlösningsmetod utgår däremot från att människor inte är överens, men att de strävar efter att nå fram till beslut som alla kan acceptera. Alternativet är att segraren tar allt, utan någon hänsyn till minoriteten.

Sättet att utforma den politiska beslutsmetoden har avgörande betydelse för både individ och samhälle. För individen gäller det hur man ska kunna leva tillsammans med människor som är annorlunda i olika avseenden, som kultur, härkomst, klass, generation, livsstil och politisk uppfattning. För samhället är frågan hur invånarna kan nå fram till gemensamma avgöranden tvärs över sociala skiljelinjer och politiska konflikter. Själva den demokratiska beslutsprocessen kan bli det förenande band som håller samman ett konfliktfyllt samhälle.

Frånvaro av konflikter behöver inte vara det enda sättet att nå konsensus. Statsvetaren Harry Eckstein har påpekat att ett samhälle kan hållas samman, inte trots, utan *tack vare* att det finns politiska konflikter. En kompromiss är meningsfull först när det finns kraftiga meningsmotsättningar. Begreppen konflikt, kompromiss och konsensus hänger därmed nära samman. Konflikter kan ligga till grund för en kompromiss som åstadkommer konsensus.

Beslutskultur

Ett sätt att skapa sammanhållning i ett demokratiskt samhälle är att balansera olika intressen mot varandra. Det amerikanska styrelseskicket bygger på en noggrant uttänkt balans mellan olika delar av den offentliga makten. Tanken på sammanhållning genom maktbalans kan också utsträckas till andra delar av samhället. Ett pluralistiskt samhälle med många olika intressen kan hållas samman om varje maktcentrum är tillräckligt starkt för att motverka andra, men inte tillräckligt starkt för att ensamt kunna dominera samhället. Förekomsten av överlappande gruppmedlemskap och korsande konfliktlinjer kan också bidra till att dämpa konfliktnivån.

Andra metoder för att skapa konsensus har som förutsättning att det i samhället finns vissa gemensamma normer och föreställningar. Begreppet »kultur» är notoriskt svårdefinierat, men det finns statsvetenskaplig forskning som sökt förstå skillnader i demokratiers arbetssätt genom att undersöka och jämföra ländernas beslutskultur. Det visar sig att viktiga skillnader kan åskådliggöras genom två olika dimensioner. Den ena har att göra med om samhället är inriktat på att uppnå konsensus genom samförståndsvilja och kompromisser eller om politiken präglas av att vinnaren tar allt och ensidigt driver igenom sin egen linje. Den andra dimensionen gäller beslutsfattandets tidsdimension, om politiken är proaktiv och inriktad på att i god tid upptäcka problem och utreda olika lösningar, eller om politiken är reaktiv och går ut på att ta itu med problem i takt med att de dyker upp.

De nordiska länderna, inte minst Sverige, framstod i detta perspektiv som speciella genom en konsensusorienterad och proaktiv beslutskultur. Svensk politik var, med statsvetaren Olof Ruins formulering, inriktad på att tänka efter före. Thomas Anton, en amerikansk forskare som ingående studerat beslutsfattande i Sverige, sammanfattade den svenska beslutskulturen med orden *deliberative, rationalistic, open* och *consensual*. Tunga politiska beslut förbereddes noga genom offentliga utredningar, där experter och intresseorganisationer medverkade. Saklighet och förankring var honnörsord i denna samförståndsinriktade beslutskultur.

Observationerna bakom dessa slutsatser ligger några årtionden tillbaka i tiden och förutsättningarna har nu förändrats i flera avseenden. De slutna förhandlingsrummens metod ifrågasattes genom stigande krav på insyn och delaktighet. Det långsamma utredningsmaskineriet blev allt svårare att förena med omvärldsförändringarnas och mediesamhällets uppdrivna tidsrytm. Politikens internationalisering och europeisering begränsar nationalstaternas handlingsutrymme. Dessa olika förändringar bidrar sammantaget till att reducera skillnaderna, även om det alltjämt finns kvar väsentliga särdrag i olika demokratiers beslutskultur.

Det finns alltså forskning som går ut på att kartlägga skillnaderna mellan olika länders beslutskultur, men det finns också undersökningar som söker utkristallisera det som är gemensamt för demokratiska beslutsprocesser. Politisk teori kan här medverka till att precisera de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att beslut ska betraktas som demokratiskt legitima. Ett viktigt bidrag till denna diskussion har författats av Amy Gutmann och Dennis Thompson. Utgångspunkten är att konflikter är oundvikliga i politiken och frågan är hur de bör hanteras. De formulerar tre principer som bör reglera den politiska processen: ömsesidighet, offentlighet och ansvar.

Författarna menar att den samhällsteoretiska debatten alltför länge fått domineras av två motstående skolor. Det ena lägret utgår från egoistiska aktörer som enbart försöker maximera sin egen nytta. Det andra synsättet förutsätter att beslutsfattaren kan höja sig till en altruistisk nivå som kan överblicka den definitiva helheten. Sin egen position bygger de på ömsesidighetens princip. Aktörerna erkänner här att det föreligger oenighet, men de är inriktade på att utveckla sina argument gentemot andra och försöker nå fram till en lösning som är acceptabel för alla parter. Metoden kan inte reduceras till en enkel förhandling, eftersom aktörerna inte enbart strävar efter att maximera sin egen nytta.

Författarna anger några riktlinjer för att reformera den politiska processen. De varnar mot tendensen att dra en skarp gräns mellan debattarenor och beslutsarenor. Den representativa demokratin bör heller inte organiseras så att det bara är de förtroendevalda som ger argument och medborgarna som tar emot dem. Dialogdemokratin bör inte förpassas enbart till de politiska institutionerna; samtalet i värdefrågor måste också föras i arbete, fritid och föreningsliv. Särskilt stor betydelse har utbildningssystemet. Skolornas uppgift är inte endast att förmedla kunskaper utan också att träna för den svåra medborgarplikten att argumentera för sin uppfattning och lyssna på motståndaren. Även om institutionernas utformning kan vara viktig gäller det att inte försumma kulturen och de medborgerliga dygderna.

En sådan beslutskultur, menar Gutmann och Thompson, öppnar möjligheten att låta samhällets normbildning och medborgarnas moraliska oenighet träda in mitt i vardagspolitik och dagsdebatt. Deras modell är mer idealistisk än traditionell politik eftersom den ställer högre krav på opinionsbildningen. Samtidigt är den mer realistisk eftersom den inte förväntar att samhället ska kunna uppnå slutlig enhet i grundläggande värdekonflikter. Demokratin erbjuder en väg att leva i oenighet under ömsesidigt acceptabla former.

Demokratins umgängesregler

Informella faktorer, som opinionsbildning och beslutskultur, kan spela stor roll för den politiska beslutsprocessen, men det demokratiska beslutsfattandet har också viktiga formella förutsättningar. Med formell avses här proceduren för att fatta beslut.

Speciella regler har under åren utvecklats för sammankomster i form av möten och bildar vad man kan kalla demokratins umgängesregler. Utgångspunkten är att ett antal personer samlas för att överlägga och fatta beslut. De mötestekniska reglerna kan möjligen utsträckas till att även gälla telefonkonferenser och möten där en eller flera deltagare medverkar via någon form av videouppkoppling. Däremot täcks inte enkäter, folkomröstningar eller webbomröstningar. Det är det personliga mötet som är kärnan i demokratins beslutsmetod. Värdet av mötesteknik ligger i att diskussionen kan koncentreras till sakfrågorna och att procedurfrågor inte behöver ägnas särskild uppmärksamhet. Sammanträdesregler är också uttryck för jämlikhet, dels därför att reglerna är kända för alla, dels därför att reglerna kan tillförsäkra lika rätt att delta i debatter och omröstningar.

Under årens lopp har en viss typ av mötesteknik utvecklats inom det svenska

föreningslivet, med de variationer som följer av att enskilda stadgebestämmelser kan skilja sig från den ena föreningen till den andra. För svenska föreningar med större ekonomiska engagemang, som kooperativ och bostadsrättsföreningar, finns vissa grundregler angivna genom lagstiftning, där syftet framför allt är att skydda den enskilde medlemmens intressen. Sammanträdesreglerna för föreningslivet i andra länder uppvisar stor överensstämmelse med de svenska, men kan skilja sig åt i detaljer. Ett exempel är den halvofficiella regelsamling, *Robert's Rules of Order*, som flertalet amerikanska sammanslutningar valt att följa.

Procedurreglerna för offentliga beslutsorgan har vissa allmänna likheter med de regler som gäller för det frivilliga föreningslivet, men det finns också ett antal särdrag. Mötesreglerna för riksdagen återfinns i regeringsformen och riksdagsordningen, medan kommunallagen innehåller motsvarande regler för fullmäktigeförsamlingar och nämnder i kommuner, landsting och regioner. Den dömande makten kringgärdas av särskilda processbestämmelser: de allmänna domstolarna regleras genom rättegångsbalken och förvaltningsdomstolarna genom förvaltningsprocesslagen.

Demokratins umgängesregler i form av mötesteknik bygger på att det spontana samtalet ersätts av en ordnad form för meningsutbyte. Ingen får tala utan att först ha begärt ordet av den ordförande som fått i uppgift att leda mötet. Ett möte kan inledas med att fastställa att mötet har blivit behörigt utlyst genom att kallelse och dagordning gått ut i föreskriven tid. I en del sammanhang krävs ett visst minimiantal deltagare för att mötet ska kunna fatta beslut. Mötet kan också besluta att adjungera utomstående som deltagare, eventuellt med begränsningar i förslags- och beslutanderätt. I mötets upptakt fastställs också dagordningen för mötet. Visserligen kan övriga frågor ibland komma upp under mötet, men grundtanken är att mötets huvudfrågor ska vara kända i förväg.

Utgångspunkten för mötesdiskussionen är förslag, vilka kan komma från styrelsen eller enskilda medlemmar i form av motioner. I en del länder, som exempelvis USA, är det brukligt att ett förslag tas upp till behandling först om initiativet stöds av ytterligare minst en person (som kan säga »I second the motion»). Förslagsrätten kan vara begränsad, också i parlamentariska sammanhang. Svenska riksdagsledamöter har en jämförelsevis vidsträckt initiativrätt, men motionsrätten är begränsad till den allmänna motionstiden i samband med budgetbehandlingen och till följdmotioner i samband med regeringens propositioner i olika ärenden.

Varje punkt på dagordningen kan inledas med att förslag och yrkanden presenteras av den som utsetts som föredragande. Därefter följer normalt en allmän diskussion där var och en får ordet i den ordning som de anmält sig till ordföranden. Endast ordningsfrågor bryter talarordningen. Ordföranden kan också ge utrymme för repliker och genmälen. De praktiska problemen med långa möten och utdragna diskussioner kan lösas på olika sätt, exempelvis genom att mötet beslutar att sätta en tidsgräns för inläggens längd. Mötet kan också besluta om streck i debatten, då de som önskar tala anmäler sig för ett sista inlägg, varefter ordföranden sätter ett streck i talarlistan.

Den svenska riksdagen har möjlighet att begränsa tiden för talarnas inlägg. Talarbegränsningarna bestäms i praktiken av talmannen tillsammans med företrädare för riksdagens partigrupper. Den som önskar ordet ska om möjligt anmäla sig

Mötesteknik

Mötets öppnande	Val av mötesordförande Val av sekreterare Val av justeringsperson och rösträknare Mötets behöriga utlysande Närvarorätt Adjungering (utomståendes närvarorätt) Fullmakter Kvorum (minsta antal deltagare) Röstlängd Dagordning (föredragningslista)
Förslag	Förslagsrätt Förslag Motioner Yrkanden
Debatt	Yttranderätt Talarlista Inlägg Repliker och genmälen Tidsbegränsning Streck Ajournering Remiss, återremiss Bordläggning
Beslut	Rösträtt Beslutsförhet Proposition, kontraproposition (beslutsförslag, motförslag) Propositionsordning Jämkning Omröstning Acklamation (bifallsrop) Försöksvotering Votering: majoritet, absolut majoritet Rösträkning Utslagsröst Beslut: bifall/avslag Reservation
Mötets avslutande	Protokoll Justering Arkivering Intern information Extern information

Robert's: de amerikanska mötesrävarnas bibel

Henry Martyn Robert, amerikansk arméofficer som var aktiv i det lokala föreningslivet, ombads 1863 att med kort varsel leda ett möte. Han fann föga hjälp och började på egen hand ställa samman och komplettera regler för föreningsmöten. En av källorna var president Jeffersons bearbetning av engelsk parlamentarisk praxis. År 1876 utkom den första upplagan av Robert's Rules of Order.

Efter ett antal olika upplagor och revideringar har boken nu utkommit i mer än fem miljoner exemplar och "Robert's" tillämpas i flertalet av dagens amerikanska och kanadensiska organisationer.

"The great lesson for democracies to learn is for the majority to give to the minority a full, free opportunity to present their side of the case, and for the minority, having failed to win a majority to their views, gracefully to submit and to recognize the action as of that of the entire organization, and cheerfully to assist in carrying it out, until they can secure its repeal." (Henry M. Robert, 1924, cit. s. xliv.)

en dag i förväg och då ange den beräknade tiden för anförandet. Övriga inlägg är som regel maximerade till fyra minuter. Tiden för repliker får normalt inte överstiga två minuter. I parlament utan tidsbegränsningar kan långpratande ledamöter använda taktiken att dra ut på debatten så att beslutet fördröjs och förhindras, såsom i den amerikanska senaten (*filibuster*).

Konstitutionellt garanterad mötesfrihet och yttrandefrihet avser att tillförsäkra att mötesdiskussionen blir fri och allsidig. Ordförandens roll är att neutralt leda diskussionen så att olika sidors argument kommer fram och blir belysta. Yttrandefriheten kan dock begränsas om någon grovt bryter mot kraven på saklighet. Den svenska riksdagsordningen anger exempelvis att den som har ordet ska koncentrera sitt anförande till det ämne som behandlas och innehåller en begränsning av riksdagsledamöternas rätt att fritt yttra sig. Ingen får under en riksdagsdebatt uttala sig otillbörligt om någon annan eller använda personligen förolämpande uttryck eller i övrigt i ord eller handling uppträda på ett sätt som strider mot god ordning.

Om inte ärendet uppskjuts eller hänvisas till ytterligare beredning övergår mötet från debatt till beslut. Finns bara ett förslag röstar mötet om bifall eller avslag, vanligen genom enkel majoritet bland de närvarande. Beslutsmetoden blir mer komplicerad om flera förslag står mot varandra och dessutom finns det andra beslutsregler än den enkla majoritetsregeln. Sättet att utröna mötesdeltagarnas mening kan också variera.

När ett ärende avgörs med acklamation i den svenska riksdagen ställer talmannen proposition på varje yrkande som har lagts fram under överläggningen. Propositionen avfattas så att den kan besvaras med ja eller nej. Talmannen tillkännager hur beslutet har blivit enligt hans eller hennes uppfattning. Talmannen brukar »höra» ett ja till huvudförslaget, som vanligtvis sammanfaller med propositionens

och utskottets förslag. Talmannen befäster beslutet med ett klubbslag, om inte omröstning begärs av någon ledamot. En omröstning förrättas vanligen genom att ledamöterna reser sig i bänkarna. Om talmannen tvekar om omröstningens resultat eller någon ledamot så begär går frågan till votering med hjälp av den elektroniska omröstningsapparaten eller, när den inte kan användas, med namnupprop. De närvarande har tre alternativ: ja, nej och avstår.

Domstolarna använder alltjämt en äldre form av beslutsordning, så kallad kollegial beslutsform. Vid omröstning ska den yngste i rätten först yttra sig och sedan var och en i ordning efter tjänstetid. Om någon ledamot har haft hand om beredningen av ärendet ska denne först avge sin mening. Varje ledamot är skyldig att ta ställning. Den mening gäller som omfattas av mer än hälften av rättens ledamöter.

Vid lika röstetal finns det flera metoder för att nå fram till ett avgörande. I många sammanhang, som i domstolar, kommunfullmäktige och flertalet föreningar, är det ordförandens utslagsröst som avgör. Riksdagen tillämpar dock en annan procedur. Vid jämna lägen avgörs riksdagens omröstningar genom lottdragning, vilket inträffade vid flera tillfällen mellan åren 1974 och 1976, då de två politiska blocken hade exakt lika många mandat.

Kollektiva val

Demokrati brukar ofta identifieras med majoritetsstyrelse, men den långa diskussionen om demokratins innebörd visar att denna sammankoppling inte är självklar. En första fråga är normativ och gäller om majoritetsprincipen *bör* förverkligas. Varför bör minoriteten underkasta sig majoritetens vilja? En andra fråga gäller om majoritetsprincipen *kan* förverkligas, eftersom både teori och praktik visar att omröstningar kan manipuleras och leda till paradoxala utfall.

Majoritetsprincipen. Termen majoritet används i många skilda sammanställningar, som majoritetsval, majoritetsprincip, enkel majoritet och majoritetsregel. Begreppsbildningen är ingalunda entydig, men det kan till en början vara ändamålsenligt att skilja mellan å ena sidan *majoritetsprincip*, som beteckning för den allmänna tanken att flertalet bör styra, och å andra sidan *majoritetsregel*, som beteckning för den tekniska utformningen av en omröstningsmetod.

Majoritetsprincipen har en lång historia, men utvecklingen har inte varit rätlinjig. Hänvisningar till majoritetsprincipen dyker upp i flera olika sammanhang, men många gånger har omröstningsregeln uppenbarligen inte haft någon exakt innebörd utan snarast avsett det övervägande antalet och ibland snarast övergått till krav på enhällighet. En situation då mer än hälften av de församlade instämmer med en talare skildras i Odysséen (24:463–465). Aristoteles nämner majoritetsprincipen, intressant nog med tillägget att den inte bara tillämpas i demokratier utan också i oligarkin och i aristokratin. I alla statsskick tas det hänsyn till flertalets mening, framhåller Aristoteles, vilket innebär att det är åsikterna hos en majoritet inom det makthavande skiktet som får råda (Politiken, bok IV, kapitel 8).

Majoritetsomröstning tillgreps för att avgöra trosfrågor inom kyrkliga koncilier under 300- och 400-talen. Inom den katolska kyrkan ägde det rum en gradvis utveckling som innebar att biskopar kom att väljas genom flertalsbeslut bland de präs-

ter som ingick i valkollegiet. Från 1200-talet finns belägg för att majoritetsbeslut använts som beslutsmetod i världsliga sammanhang. De självstyrande städerna i Italien fattade beslut genom flertalsomröstning, där kraven på majoritet kunde variera från den ena platsen till den andra, exempelvis 4/5, 11/16, 13/20 och 4/7. Förekomst av majoritetsbeslut har också belagts i medeltida sammanslutningar för handel och näringsverksamhet.

Efter hand togs majoritetsprincipen i allmänt bruk som beslutsmetod i både privata och offentliga sammanslutningar och med demokratins genombrott blev idén om flertalsstyrelse allmänt accepterad. Diskussionen kring majoritetsprincipen sammanföll i huvudsak med den permanenta meningsmotsättningen mellan å ena sidan en samhällsorienterad demokratitolkning, som hyllade majoritetsprincipens överordnade ställning, och å andra sidan en individorienterad demokratitolkning som ville balansera majoritetsinslagen med återhållande mekanismer.

Ett antal händelser under demokratins stormiga 1900-tal ledde till att majoritetsprincipen ifrågasattes på ett mer fundamentalt sätt, även bland demokratins egna anhängare. I Tyskland och andra av mellankrigstidens länder röstade stora väljarmassor på partier som hade demokratins avskaffande på sina program. Majoritetsprincipen kunde alltså leda till att demokratin gick under. Den allt starkare betoningen på individens fri- och rättigheter har aktualiserat gränsdragningen kring majoritetens makt. Farhågorna för majoritetstyranni har fått motivera konstitutionella spärrar för den politiska maktutövningen. Etniska, regionala och andra slags minoriteters kamp för erkännande och självbestämmande har kommit i konflikt med storsamhällets och folkmajoritetens bestämmanderätt.

Demokratiteoretiker som Hans Kelsen, Ernest Barker och Elaine Spitz har alla kommit fram till slutsatsen att många konventionella argument för majoritetsprincipen inte håller vid en närmare granskning. Majoriteten har ingen självklar rätt att bestämma över minoriteten. Demokratin bygger på jämlikhet, vilket bland annat kommer till uttryck i principen om en medborgare, en röst och i normen om allas likhet inför lagen. Men tanken att majoriteten automatiskt har rätt att bestämma över minoriteten skulle innebära att makt går före rätt och att den starkare kan förtrycka den svagare, vilket strider mot principerna om frihet och jämlikhet.

Försvaret för majoritetsprincipen är att själva rösträkningen är en nödvändig men inte en tillräcklig förutsättning. Majoritetsprincipen har inte bara en kvantitativ utan också en kvalitativ sida, menar Ernest Barker. Demokratins majoritetsprincip handlar egentligen om en process och det vore därför mer träffande att tala om *majoritetsbildning*. De avgörande inslagen i denna process är diskussion och kompromiss. En diskussion som följer de demokratiska umgängesreglernas krav på yttrandefrihet och ömsesidig respekt ger individer och minoriteter möjlighet att hävda sina intressen. Den demokratiska beslutsprocessens hjärta, skriver Elaine Spitz, är diskussion, inte röstning. Och diskussion är inte bara krig utan också kärlek, framhåller Barker: »not only a battle of ideas; it is also a marriage of mind». Demokratisk majoritetsbildning förutsätter hänsyn och kompromissvilja.

Det är ingen tillfällighet att handböcker i sammanträdesteknik ägnar så stort utrymme åt debattformerna. Ingen demokratimanual handlar uteslutande om omröstningsprocedurer. Skulle man välja ut en nyckelmening som fångar den demo-

kratiska beslutsprocessens väsen vore det frågan: »Kan vi gå till beslut?». Denna till synes oskyldiga formulering rymmer tre väsentliga budskap. För det första fattas inga beslut utan att det först har funnits möjlighet att diskutera saken. För det andra är det inte mötesordföranden utan deltagarna gemensamt som bestämmer när diskussionen är avslutad. För det tredje går demokrati inte bara ut på att prata utan diskussionen avser att leda fram till beslut och praktisk handling.

Individuell makt och kollektiv makt. Majoritetsregeln är bara en av många beslutsmetoder. Omröstningsregler kan rangordnas efter vilka möjligheter som deltagarna har att påverka utfallet, närmare bestämt efter hur stor makt den enskilde individen har att förhindra ett beslut. Ett extremfall är envälde, då en enda person fattar beslutet och de övriga medlemmarna inte har någon makt. Det andra extremfallet är enhällighet, då varje medlem kan inlägga sitt veto.

De olika omröstningsreglerna kan också bedömas efter vilken möjlighet de ger kollektivet att nå fram till ett beslut. Enväldet är även i detta avseende ett extremfall, en situation där det är mycket lätt att fatta beslut. Den andra ytterligheten, enhällighet, innebär att var och en kan förhindra ett beslut och det blir därmed mycket svårt för kollektivet att nå fram till ett beslut. Majoritetsregeln, med innebörden att minst hälften av deltagarna måste acceptera ett förslag för att det ska bli kollektivets beslut, kan därmed ses som en kompromiss mellan två motstridande krav. Dels ska individen kunna påverka kollektivets beslut, dels ska kollektivet kunna nå fram till ett beslut.

Om bara två förslag står mot varandra är majoritetsregeln entydig. Om tre eller flera alternativ samtidigt står mot varandra finns flera metoder att fastställa flertalet. *Relativ majoritet* (pluralitet) innebär att man jämför den inbördes rangordningen mellan de olika förslagen, utan hänsyn till det absoluta antalet röster (som till exempel vid valet av parlamentsledamot i en engelsk valkrets). *Absolut majoritet* innebär att det alternativ vinner som fått mer än hälften av rösterna.

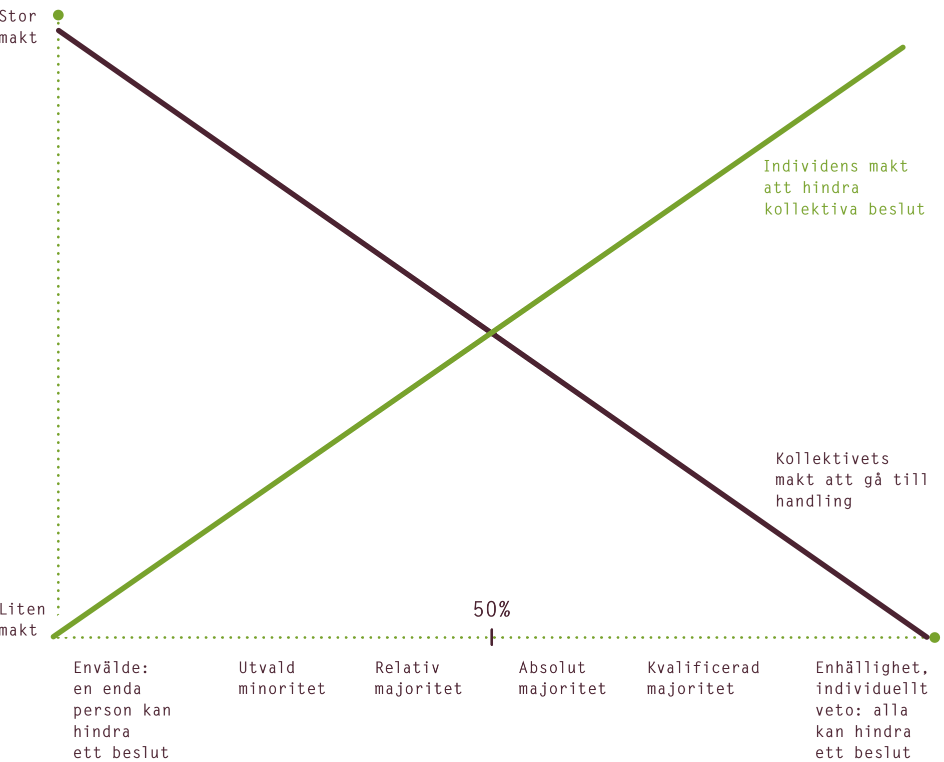
Kvalificerad majoritet innebär att tröskeln för godkännande sätts högre än 50 procent, exempelvis två tredjedelar eller tre fjärdedelar av avgivna röster. Ju högre tröskel, desto svårare för majoriteten att få igenom ett beslut och desto starkare skydd för minoriteten. Regeln om kvalificerad majoritet används därför särskilt i konstitutionella frågor, såsom rättighetsskydd och andra frågor av grundläggande betydelse för det demokratiska systemets funktionssätt. Sveriges riksdag tillämpar i normalfallet en enkel majoritetsregel som innebär att ett förslag är antaget om det stöds av mer än hälften av de röstande. Men det finns ett antal speciella situationer då besluten fattas med kvalificerad majoritet. I en del fall har omröstningsregeln utformats så att en minoritet ska kunna få igenom ett förslag, i andra fall går bestämmelsen ut på att en minoritet ska kunna förhindra ett beslut.

Eftersom enhällighet som beslutsmetod innebär att varje deltagare har vetorätt är det föga förvånande att enhällighetsregeln främst har förespråkats av debattörer som prioriterar den enskilde individens skydd gentemot kollektivets makt. En föregångare inom denna tankeriktning är den svenske nationalekonomen Knut Wicksell, som i slutet på 1800-talet formulerade ett antal principer för rättvis beskattning. Utgångspunkten var frågan under vilka villkor som en medborgare kan acceptera att avhända sig skatter till allmänna ändamål. Wicksell anger frivillighet och en-

hällighet som grundläggande principer, vilket bland annat tar sig uttryck i krav på att man aldrig voterar om en offentlig utgift utan att samtidigt besluta om finansieringen. Han medger att den individuella vetorätten öppnar utrymme för missbruk genom obstruktion, men genmäler att det nuvarande systemet oundvikligen leder till majoritetsförtryck. Av praktiska skäl, skriver Wicksell, torde man få avstå från kravet på absolut enhällighet och nöja sig med starkt kvalificerad majoritet på exempelvis fem sjättedelar, vad han benämner relativ enhällighet.

Knut Wicksells idéer har tagits upp av senare tiders ekonomer, särskilt inom *public choice*-skolan. De amerikanska forskarna James Buchanan och Gordon Tullock erkänner liksom Wicksell att kravet på absolut enhällighet kan vara praktiskt svårgenomförbart, men enhällighet borde hur som helst vara idealet för ett beslutssystem grundat på rättvisa och effektivitet. I förgrunden för deras argumentering står faran för att minoriteten förtrycks av majoriteten. De illustrerar med ett exempel: 100 jordbrukare bor inom ett område som dels har huvudvägar som sköts av staten, dels har småvägar som var och en sköts av fyra, fem gårdsägare. Om skötseln av en sådan liten väg kommer upp till gemensamt beslut skulle beslutet bli avslag, eftersom majoriteten inte vill betala för en väg som bara trafikeras av några få per-

Omröstningsregler: individuell och kollektiv makt



Källa: Gudmund Hernes och Willy Martinussen (1980). Demokrati og politiske ressurser, NOU 1980:7, figur 3.7, sid. 60.
Jfr James S. Coleman (1971). "Control of collectivities and the power of a collectivity to act", i Bernhardt Lieberman, red., Social Choice, Gordon and Breach, New York; även i James S. Coleman, Individual Interests and Collective Action, Cambridge University Press, Cambridge 1986.

Omröstningsregler i riksdagen: några exempel

Andel som krävs för godkännande		Ärende
10,0 %	1/10 av de röstande	Ta upp yrkande om folkomröstning om vilande grundlagsförslag
10,0 %	1/10 av ledamöterna	Ta upp yrkande om misstroende-förklaring mot statsråd
16,7 %	1/6 av de röstande	Beslut att förslag till rättighetsbegränsande lag ska vila
33,3 %	1/3 av ledamöterna	Beslut om folkomröstning om vilande grundlagsförslag
50,1 %	mer än hälften av de röstande	Flertalet riksdagsärenden (normalfallet)
75,0 %	3/4 av de röstande	Överlåtelse av beslutanderätt till EU genom ett enda beslut
75,0 %	3/4 av de röstande och mer än hälften av ledamöterna	Ändring av riksdagsordningen genom ett enda beslut
83,3 %	5/6 av de röstande	Medgivande av åtal mot riksdagsledamot

Källa: Regeringsformen. Riksdagsordningen. Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason och Göran Regner (2006). Grundlagarna, andra upplagan, Norstedts Juridik, sid. 242 ff.

soner. Men om 51 gårdsägare kan bilda en koalition kan de driva igenom ett beslut som ensidigt gynnar dem själva trots att alla 100 tvingas att betala.

Risken för beslutsförlamning är det återkommande argumentet mot enhällighet som beslutsregel. Ett system med individuell vetorätt skulle leda till »polsk riksdag». Uttrycket hänför sig till den tid i Polens historia då parlamentsbesluten krävde enhällighet. Polens parlament under denna tid utgjordes i praktiken av en kongress bestående av adelsmän, som var och en företrädde sin hemmaprovins. Det räckte med att en av ledamöterna använde sin rätt att säga nej (*liberum veto*) för att förslaget skulle falla. Reglerna var dessutom sådana att även andra beslut som fattats under parlamentsperioden blev ogiltiga. Från mitten av 1600-talet fram till 1791, då en ny författning avskaffade kravet på enhällighet, led parlamentet av handlingsförlamning, vilket anses ha bidragit till landets sönderfall.

Historiens negativa erfarenheter, och de praktiska svårigheter som anförs i den ekonomiska forskningen, skulle kunna tyda på att enhällighet mest är en teoretisk kuriositet. I själva verket är enhällighet en mycket vanlig beslutsmetod, eftersom den utgör den gängse beslutsordningen i internationell politik. Bindande överenskommelser mellan stater kräver att alla parter är eniga. Ju fler stater som ingår, desto svårare blir det, under i övrigt lika förhållanden, att komma överens.

Det är därför som Europeiska unionen, i takt med att kretsen av medlemsstater successivt utvidgats, tvingats att revidera sin interna beslutsordning. Antalet frågor som beslutas med krav på enhällighet har blivit allt färre och i gengäld har kvalificerad majoritet blivit beslutsregel inom flertalet områden. Enligt förslaget till nytt fördrag skulle EU:s normala beslutsmetod från år 2014 bli ett system med dubbel majoritet, avsedd att spegla att unionen representerar både stater och medborgare. Beslut med kvalificerad majoritet (*qualified majority voting*, QMV) skulle i så fall

kräva godkännande av 55 procent av medlemsstaterna representerande 65 procent av medborgarna. Men när det gäller de allra viktigaste frågorna, som skattebeslut och ändringar av grundfördragen, krävs alltjämt enhällighet och här behåller medlemsstaterna sin vetorätt, helt i Wicksells anda.

Condorcets röstningsparadox. Det var under 1700-talet som demokratins idéer började omsättas i stor skala och därmed aktualiserades praktiska problem om hur medborgarnas röster skulle samlas in och räknas. Detta århundrade var också en genombrottstid för naturvetenskaper och matematik och det låg därför nära till hands att använda de nya vetenskapliga redskapen för att analysera och förstå, inte bara naturens lagar, utan också samhällets och folkstyrelsens logik.

Sophie och Nicolas de Condorcet var ett ledande par i den intellektuella miljön i det sena 1700-talets Paris. Hon höll salong, översatte Tom Paine och Adam Smith och utgav själv en skrift om medkänslans betydelse. Han pläderade för kvinnans medborgarrätt, verkade aktivt för sociala och politiska reformer, invaldes i franska akademin och bidrog till matematikens utveckling, särskilt när det gällde problem kring integralkalkyl och omröstningsmetoder.

Det är framför allt en av Condorcets upptäckter som gjort honom berömd i demokratins historia. Han visade nämligen att majoritetsomröstningar inte alltid leder till entydiga resultat, även om alla väljare röstar helt rationellt efter sina åsikter. Condorcets röstningsparadox kan illustreras med ett enkelt exempel, som rymmer tre väljare och tre alternativ (Vänsterpartiet, Mittenpartiet och Högerpartiet).

Den första väljaren är en vänsterväljare som har Vänsterpartiet som bästa parti, Mittenpartiet som näst bästa parti och Högerpartiet som sämsta parti. Den andra väljaren är en borgerlig mittenväljare som föredrar partierna i ordningen Mittenpartiet, Högerpartiet och Vänsterpartiet. Den tredje väljaren är en extremväljare som avskyr försiktig mittenpolitik (en politisk motsvarighet till åsikten att punsch antingen ska serveras kyld eller riktigt varm, men aldrig ljummen) och som i första hand röstar på Högerpartiet, i andra hand på Vänsterpartiet och i sista hand på Mittenpartiet. Väljarnas preferenser ser alltså ut så här:

	Bästa parti	Näst bästa parti	Sämsta parti
Väljare 1	Vänsterpartiet	Mittenpartiet	Högerpartiet
Väljare 2	Mittenpartiet	Högerpartiet	Vänsterpartiet
Väljare 3	Högerpartiet	Vänsterpartiet	Mittenpartiet

Preferensstrukturen är alltså helt symmetrisk och varje parti får en tredjedel av rösterna. Det skulle i och för sig gå att hålla en omröstning och få fram en vinnare, men problemet är att det är ordningsföljden som avgör utgången. Inte heller parvisa jämförelser leder till något entydigt utfall. Vänsterpartiet slår Mittenpartiet med två röster mot ett. Mittenpartiet slår Högerpartiet med samma röstetal. Och Högerpartiet slår Vänsterpartiet, också med två röster mot en röst. Den kollektiva preferensordningen är cirkulär. Det är bara att byta ut partiernas namn mot sten, sax och påse och Condorcet-paradoxen framstår som en barnlek.

Ostrogorskiparadoxen. Under det följande århundradet skulle fler tänkare ta upp Condorcets paradox och försöka finna en lösning. Charles L. Dogdson, engelsk matematiker, uppfinnare, fotograf och författare (som bland annat skrev *Alice i underlandet* under signaturen Lewis Carroll) utvecklade ett valsystem som avsåg att komma runt det problem som Condorcet hade formulerat.

Den vitryske partiforskaren Moisei Ostrogorski drevs av en strävan att blottlägga demokratins problem och brister i syfte att finna lösningar och motmedel. Redan vid förra sekelskiftet uppmärksammade han tendenserna till toppstyrning inom demokratiska organisationer och föregrep därmed Robert Michels teori om oligarkins järnlag. Ostrogorski må ha kommit med förslag till lösningar på demokratins problem, men han har mest blivit känd för att ha upptäckt ytterligare ett problem. Ostrogorski pekade nämligen på hur folkviljan kan förvridas om man röstar på ett helt programpaket i stället för att rösta på de enskilda förslagen. Ostrogorski hade upptäckt demokratins paketeringsproblem.

Exemplet nedan innebär att fem väljare går till ett val som utspelar sig mellan regeringen och oppositionen. Valrörelsen handlar uteslutande om tre lika viktiga frågor: ekonomi, miljö och utrikespolitik. Både när det gäller ekonomi och miljö är det flest väljare som föredrar regeringens politik, endast när det gäller utrikespolitik har oppositionen övertaget. Skulle man gå efter väljarnas åsikter i de enskilda sakfrågorna borde alltså regeringen vinna valet. Dagen efter valet skulle medierna förkunna: regeringen sitter kvar.

	Ekonomi	Miljö	Utrikespolitik	Vinnare
Väljare 1	Oppositionen	Regeringen	Oppositionen	Oppositionen
Väljare 2	Oppositionen	Regeringen	Oppositionen	Oppositionen
Väljare 3	Regeringen	Oppositionen	Oppositionen	Oppositionen
Väljare 4	Regeringen	Regeringen	Regeringen	Regeringen
Väljare 5	Regeringen	Regeringen	Regeringen	Regeringen
Vinnare	Regeringen	Regeringen	Oppositionen	?

Men valet innebär att man röstar på partiernas hela program, inte enskilda sakfrågor. Varje väljare måste därför väga ihop sina åsikter till ett samlat omdöme. Tre väljare anser att oppositionen har den bästa politiken i två frågor, medan regeringen bara är att föredra i en enda av frågorna. Dessa tre väljare röstar därför på oppositionen. De två återstående väljarna gillar visserligen regeringens politik i alla sakfrågor, men de är ändå i minoritet. Så om valet enbart gäller parti, inte åsikter i enskilda frågor, vinner oppositionen över regeringen. Dagen efter valet skulle medierna förkunna: regeringen avgår.

Ju fler exempel på röstningsparadoxer som dök upp, desto mer spred sig oron över att det fanns ett grundläggande problem med den demokratiska beslutsmetoden. Demokratin verkade inte bara ha yttre fiender, praktiska problem och filosofiska dilemman utan det verkade finnas något slags konstruktionsfel i själva majoritetsmetoden. Frågan var hur allvarligt problemet var, hur ofta det kunde dyka upp och

om det gick att göra något åt det. Det skulle dröja till 1950-talet innan situationen klarnade, genom ett par röstningsteoretiska genombrott. Kenneth May bevisade ett teorem som hade en lugnande inverkan. Men ungefär samtidigt kom Kenneth Arrow med ett annat bevis, som ledde till desto större bekymmer.

Mays teorem. Alla de olika röstningsparadoxerna visar sig ha något gemensamt: de utgår alla från förutsättningen att valet gäller tre eller fler alternativ. Den amerikanske matematikern Kenneth May visade i början av 1950-talet att majoritetsregeln däremot alltid fungerar när det endast är två alternativ som är föremål för beslut. Om ett möte röstar för eller mot ett förslag, eller om ett partisystem bara har två partier, leder majoritetsregeln alltid till ett entydigt utfall.

May klarlade att denna slutsats byggde på fyra villkor. Omröstningsmetoden måste alltid leda fram till ett resultat, oavsett vad deltagarna har för slags preferenser. Alla deltagare måste behandlas lika, vilket innebär att alla röster har samma vikt. Alla alternativ måste behandlas lika, vilket innebär att beslutsmetoden är neutral. Dessutom måste beslutsmetoden återspegla åsikterna så att ett alternativ inte missgynnas av att få ökat stöd. May visade att dessa allmänt godtagbara antaganden utgör både nödvändiga och tillräckliga villkor för att majoritetsregeln ska fungera.

Arrows omöjlighetsteorem. Kenneth May hade alltså visat att majoritetsmetoden *alltid* ger entydiga resultat i en situation med *två* valalternativ. Ungefär vid samma tid kom en annan amerikansk ekonom, Kenneth Arrow, med ett bevis för att majoritetsmetoden *aldrig* garanterar entydiga resultat när antalet alternativ är *tre eller fler*. Denna upptäckt, som brukar gå under namnet Arrows omöjlighetsteorem, utgår från fem förutsättningar, varav några också återfinns i Mays teorem.

Icke-diktatur (*nondictatorship*) innebär att det kollektiva beslutet inte enbart får vara beroende av en enda persons vilja. Alla röster måste väga lika.

Omröstningsmetoden måste vara heltäckande (*unrestricted domain*) i det avseendet att alla tänkbara individuella preferensordningar är tillåtna och att det kollektiva beslutet endast bestäms av de individuella preferenserna.

Oberoende av irrelevanta alternativ (*independence of irrelevant alternatives*) betyder att det kollektiva beslutet bara får avspegla preferenserna i den fråga som beslutet avser.

Beslutsmetoden måste återspegla åsikterna så att ett alternativ inte missgynnas av att få ökat stöd (*monotonicity*).

Medborgarsuveränitet (*citizen sovereignty*, *non-imposition*) innebär att alla kollektiva beslut som teoretiskt sett är möjliga måste gå att härleda ur individernas preferenser.

Dessa förutsättningar är både allmänt rimliga och dessutom möjliga att formulera i matematiskt exakt form. Arrows slutsats är helt enkelt att det inte finns någon omröstningsmetod som samtidigt uppfyller alla dessa fem krav. Omöjlighetsteoremet är så generellt formulerat att åtskilliga röstningsparadoxer, däribland Condorcets, framstår som specialfall.

Ett drygt halvsekel senare kvarstår Arrows teorem alltjämt som en utmaning för demokratins teoretiker. Det finns två praktiska möjligheter att ta sig runt Arrows problem. Det ena är att reducera valet till endast två alternativ. Det andra är att överge eller mjuka upp någon av de fem förutsättningar som Arrow har ställt upp

för sitt bevis. Få torde vara beredda att ge upp kraven på icke-diktatur och medborgarsuveränitet. Det är de tre andra villkoren som är mest omdiskuterade och frågan är vad som händer om något av dem åsidosätts.

Blacks möjlighetsteorem. Arrow, liksom tidigare Condorcet, insåg att röstningsparadoxer framför allt uppträder när deltagarna har *intransitiva* preferenser. Det fall som tidigare illustrerade Condorcetparadoxen är ett sådant exempel. Obestämdheten, som beror på att den kollektiva preferensordningen är cirkulär, uppkommer när det finns preferenser som inte »stämmer» med vänster-högerskalan. Tre partier går teoretiskt sett att rangordna på sex olika sätt och det finns därmed sex individuella preferensordningar. Fyra av dessa är i enlighet med den vedertagna vänster-högerskalan och benämns transitiva. Två rangordningar avviker från vänster-högerskalan och benämns intransitiva. I detta exempel utgörs de intransitiva rangordningarna av väljare som tycker sämst om Mittenpartiet.

	Bästa parti	Näst bästa parti	Sämsta parti	Rangordning
Rangordning 1	Vänsterpartiet	Mittenpartiet	Högerpartiet	Transitiv
Rangordning 2	Mittenpartiet	Vänsterpartiet	Högerpartiet	Transitiv
Rangordning 3	Mittenpartiet	Högerpartiet	Vänsterpartiet	Transitiv
Rangordning 4	Högerpartiet	Mittenpartiet	Vänsterpartiet	Transitiv
Rangordning 5	Vänsterpartiet	Högerpartiet	Mittenpartiet	Intransitiv
Rangordning 6	Högerpartiet	Vänsterpartiet	Mittenpartiet	Intransitiv

Duncan Black, ekonom från Skottland, renodlade denna observation och visade matematiskt att majoritetsregeln, även om valet gäller tre eller fler alternativ, ger entydiga resultat under förutsättning att preferensordningarna är transitiva. Black väljer alltså att göra undantag för ett av Arrows villkor, det som innebär att alla slags rangordningar, även intransitiva, är »tillåtna».

Blacks möjlighetsteorem är alltså begränsat till en speciell form av rangordningar, men hans resultat sträcker sig längre. Det visar att den praktiska betydelsen av de teoretiska modellernas paradoxer och omöjlighetsteorem kan variera kraftigt beroende på de yttre omständigheter som råder kring demokratiska val och beslut. Väljarundersökningar har belagt att vänster-högerskalan utgör en gemensam referensram med så stark förankring att de intransitiva undantagen är relativt få. (Att individers preferenser är transitiva är matematiskt sett samma sak som att deras åsikter bildar en endimensionell, kumulativ skala.) Inom andra områden, särskilt för politiska frågor som är nya och okända, är de individuella preferensordningarna mer splittrade och instabila. Opinionsbildning och offentlig debatt kan således mildra effekterna av beslutsmetoders osäkerhet.

Ekonomiska teorier om kollektiva val. Dessa resultat, särskilt Arrows omöjlighetsteorem, har lett till en mycket omfattande forskningslitteratur med ekonomisk och matematisk inriktning. Ekonomiska teorier visade sig kunna tillämpas också utanför marknaden och forskningsområdet benämndes till en början *non-market decision-making*. Numera ryms teorierna om röstning och kollektiva val

inom delvis överlappande områden som *rational choice*, *social choice* och *public choice*.

En av public choice-skolans förgrundsgestalter, James Buchanan, har förklarat att forskningen växte fram som en reaktion mot den tidens tro på att staten och den offentliga sektorn utgjorde lösningen på samhällets problem. Syftet var att tvärtom visa på de problem som fanns inbyggda i själva det politiska systemet. I stället för »marknadsmisslyckanden» ville man rikta uppmärksamheten på »politikmisslyckanden». Forskningsmodellerna bygger på antagandet att människor handlar enligt samma logik både inom och utanför marknaden. Individernas handlingar, också när det gäller demokratiskt beslutsfattande, styrs primärt av egenintresset. Syftet var, förklarar Buchanan, att formulera en teori om politik utan romantik, »politics without romance».

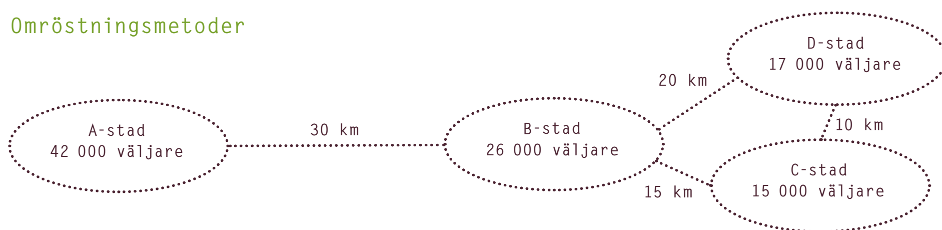
De ekonomiska teorierna om kollektiva val använder den i forskningssammanhang berättigade metoden att förenkla genom att renodla. Perspektivet är mycket snävt och utgår vanligen från antaganden som att kollektiva val endast handlar om att rösta och att individerna redan från början är utrustade med en fullständig uppsättning av preferenser. En invändning som ofta framförts går ut på att perspektivet därmed blir alltför begränsat om det uppfattas som en mer allmän teori för demokratins funktionssätt. Modellerna bortser bland annat från de delar av den demokratiska processen som handlar om möten, samtal, debatt och opinionsbildning. De ekonomiska teoriernas värld befolkas främst av sura egoister som inte pratar med varandra. Att tänka sig politik utan romantik är ungefär som att formulera en teori om ekonomi utan pengar – det är något väsentligt som utelämnas.

Icke desto mindre har de matematiska modellerna bidragit med viktig kunskap om procedurerna för omröstningar och val. Det har visat sig att inte någon röstningsmetod eller något valsystem någonsin kan vara perfekt. Varje metod bryter åtminstone mot något av omöjlighetsteoremets villkor och därmed måste varje praktisk lösning bli en kompromiss. Dilemman och avvägningar är och förblir en inbyggd del av demokratins logik.

Teorierna om kollektiva val har visat att demokratiska beslut betingas både av preferenser och av institutioner. Det går förvisso att finna omröstningsmetoder som innebär att kollektivets beslut avspeglar individernas preferenser. Men det är aldrig så att omröstningsresultatet enbart betingas av åsiktsläget utan också, i större eller mindre utsträckning, av beslutsprocessens utformning. Taktisk röstning och manipulation är därmed ett ofrånkomligt inslag i demokratin. Givet att väljarna har en bestämd uppsättning åsikter kan en viss omröstningsmetod leda till ett visst beslut, en alternativ metod till ett annat beslut.

Omröstningsmetoder

Många av dem som upptäckt röstningsparadoxer och andra problem i demokratins beslutsmetoder har också försökt att bidra med konstruktiva lösningar. Så har Condorcet blivit bekant inte bara för sin paradox utan också för den omröstningsmetod som han konstruerade. Numera finns en lång rad av tekniska metoder för omröstningar och val. En del av dessa har tagits i praktiskt bruk, medan andra stannat som räkneövningar i facktidskrifterna.



Några av de vanligaste omröstningsmetoderna kan illustreras med hjälp av ett ofta använt exempel (med ursprung i en stiliserad karta över Tennessee), som innebär att väljarna i fyra städer röstar om var ett nytt sjukhus ska byggas. Exemplet förutsätter att alla vill att sjukhuset ska ligga så nära dem själva som möjligt, helst i den egna staden.

Relativ majoritet. Skulle man bara räkna väljarnas förstapreferenser placeras sjukhuset i den största staden, trots att denna lösning, med exemplets förutsättningar, inte är den mest optimala när det gäller genomsnittliga restider. Särskilt missgynnade är avlägsna småstäder. I detta exempel bor 42 procent av väljarna i den största staden. Denna beslutsregel kan i vissa fall leda till att en tämligen liten väljargrupp kan få relativ majoritet, nämligen om det finns många valalternativ och om åsiktsfördelningen är relativt jämn.

Preferensröstning. Flera omröstningsmetoder går ut på att ta hänsyn till individernas fullständiga preferensordningar, inte bara förstapreferenserna. Även en del valsystem har konstruerats efter denna modell. En teknik går ut på att väljarna på valsedeln får numrera och därmed rangordna de alternativ som är föremål för omröstning. Röstsammanräkningen äger rum i omgångar. Om inget alternativ får absolut majoritet i den första omgången elimineras det av alternativen som har fått minst antal förstaröster. De väljarröster som därigenom eliminerats fördelas efter dessa väljares preferensordning. Sammanräkningen fortsätter tills något av alternativen fått absolut majoritet.

Preferensmetoden kan fungera väl, men kan under vissa omständigheter ge märkliga resultat. Exemplet med de fyra städerna visar att metoden leder till att sjukhuset placeras i en liten perifer stad, just det alternativ som är allra sämst från restidssynpunkt.

Condorcet-metoden. Den lösning som Condorcet själv föreslog var att genom parvisa jämförelser ta hänsyn till individernas fullständiga rangordningar. Metoden påminner om en fotbollsliga där alla möter alla. En Condorcet-vinnare är det alternativ som slår alla andra. Men det finns valsituationer som saknar en sådan vinnare. Condorcets röstningsparadox, en situation med intransitiva preferenser, saknar exempelvis en Condorcet-vinnare.

I sjukhusexemplet är preferenserna transitiva och de parvisa jämförelserna ger resultatet att B-stad vinner över var och en av de övriga städerna.

Borda-metoden. En av Condorcets samtida, mariningenjören Jean-Charles de Borda, utvecklade ett alternativ till Condorcet-metoden. Även Borda ville undvika omröstningar som bara tog hänsyn till deltagarnas förstapreferenser. Hans lös-

Var ska sjukhuset ligga? Olika omröstningsmetoder, olika resultat

1. Relativ majoritet: A-stad vinner

Antal röster	
A-stad	42 000
B-stad	26 000
D-stad	17 000
C-stad	15 000

2. Preferensröstning: D-stad vinner

Preferensordning	A-stad 42 000 väljare	B-stad 26 000 väljare	C-stad 15 000 väljare	D-stad 17 000 väljare
1 Bäst	A-stad	B-stad	C-stad	D-stad
2	B-stad	C-stad	D-stad	C-stad
3	C-stad	D-stad	B-stad	B-stad
4 Sämst	D-stad	A-stad	A-stad	A-stad

Första rösträkningen: Ingen stad har absolut majoritet. C-stad har minst antal röster och elimineras. C-stads röster fördelas, efter väljarnas preferensordning, till D-stad, som därmed får 32 000 röster.
Andra rösträkningen: Inte heller nu har någon stad nått upp till hälften av rösterna. B-stad har nu minst antal röster och elimineras. B-stads röster fördelas, efter väljarnas preferensordning, till D-stad (inte till C-stad, som redan eliminerats). D-stad får därmed sammanlagt 58 000 röster. D-stad har nu absolut majoritet (58 000 röster mot 42 000 för A-stad) och därmed segrar D-stad.

3. Parvisa jämförelser, alla möter alla (Condorcet-metoden): B-stad vinner

Jämförelsepar	Röster	Vinnare
A möter B	42 000 mot 58 000	B
A möter C	42 000 mot 58 000	C
A möter D	42 000 mot 58 000	D
B möter C	68 000 mot 32 000	B

4. Poängräkning (Borda-metoden): B-stad vinner

	Antal röster och poäng för:			
Antal röster och poäng	A-stad	B-stad	C-stad	D-stad
Förstaröster: 4 poäng	42 000	26 000	15 000	17 000
Andraröster: 3 poäng	0	42 000	43 000	15 000
Tredjeröster: 2 poäng	0	32 000	42 000	26 000
Fjärderöster: 1 poäng	58 000	0	0	42 000
Summa poäng	226 000	294 000	273 000	207 000

ning gick ut på att väljarna sätter poäng på vart och ett av de olika alternativen. Det alternativ som får flest poäng vinner. Eurovisionens schlagertävling avgörs genom en variant av denna röstningsmetod.

Enligt Bordas metod vinner B-stad konkurrensen om sjukhusets placering. I detta fall leder Condorcets och Bordas metoder till samma beslut, men det kan också finnas fall där de ger olika utfall. Borda-metoden är, liksom andra tekniker som utgår från väljarens hela preferensordning, känslig för vissa former av taktisk röstning. Väljaren kan bidra till att sänka en konkurrent genom att sätta låg poäng.

Dessa fyra omröstningsmetoder är bara några få exempel på ett stort antal möjliga sätt att räkna röster. Men även ett sådant begränsat urval visar hur olika metoder kan ge olika resultat, i detta exempel tre skilda beslut om var sjukhuset ska byggas. En avhandling av statsvetaren Sverker Härd har kalkylerat hur mandatfördelningen i den svenska riksdagen skulle ha blivit under alternativa system, som tar hänsyn till väljarnas hela preferensordning. Med ledning av intervjuundersökningar om hur väljarna rangordnar partierna fann Härd att andra valmetoder bland annat skulle ha lett till en jämnare maktfördelning mellan riksdagspartierna. Liknande resultat har även rapporterats från Danmark.

Parlamentariska voteringsmetoder. De hittills omnämnda metoderna innebär att väljarna tar ställning till alla alternativ på en gång. I parlamentariska beslutsförsamlingar används en annan teknik. När ett ärende omfattar flera olika förslag tas de upp till beslut i separata, successiva voteringar. Det finns två olika sätt att ordna parlamentariska omröstningar: seriemetoden och eliminationsmetoden.

Seriemetoden (*successive procedure*) innebär att förslagen tas upp ett och ett. För varje förslag röstar parlamentet om bifall eller avslag. Det förslag som först får majoritet vinner. Seriemetoden används i flertalet europeiska parlament.

Eliminationsmetoden (*amendment procedure*) innebär att två av förslagen ställs mot varandra. Vinnaren ställs mot nästa förslag och så vidare. Beslutet blir det förslag som sist vinner. Eliminationsmetoden används i Sverige, Finland, Schweiz och Storbritannien.

Seriemetoden har fördelen att vara enkel, medan eliminationsmetoden kan bli oöverskådlig när många olika förslag är uppe till omröstning (med kontraproposition till kontraproposition och så vidare). Eliminationsmetoden leder alltid till en Condorcet-vinnare (under förutsättning att ledamöterna inte röstar taktiskt), medan detta inte alltid är fallet med seriemetoden. Båda metoderna är känsliga för i vilken ordningsföljd som de olika förslagen behandlas och ger därmed stor makt till den som kontrollerar propositionsordningen. I allmänhet gynnas det förslag som kommer upp sist. I åtskilliga parlament finns regeln att det är status quo-alternativet som ska tas upp sist i ordningen.

Demokrati och makt

Politiska beslut får, direkt eller indirekt, konsekvenser för maktfördelningen i samhället. En del beslut kan visserligen leda till fördelar för samtliga medborgare, men vanligen innebär besluten att några gynnas mer än andra. Vissa fördelningsfrågor är av nollsummekaraktär och innebär att några vinner och andra förlorar.

Demokrati och makt är därmed oupplösligt sammankopplade. Den demokratiska beslutsprocessen påverkar makten i samhället och därmed försöker olika aktörer och intressen att påverka besluten till sin egen fördel. Det finns visserligen en del demokratiteorier som förbigår maktproblemet, liksom det finns maktforskning som negligerar demokratiaspekterna, men det finns också en omfattande forskning om sambandet mellan makt och demokrati. Man kan här urskilja tre forskningstraditioner. Den ena har sociologisk och historisk inriktning. Den andra utgår från ekonomisk teori och utnyttjar ofta formella, matematiska modeller. Det tredje perspektivet är humanistiskt och utgår från människans strävan att förena personlig autonomi med kollektiv autonomi.

Sociologiska teorier om demokrati och makt. Det allmänna syftet med de sociologiskt inriktade teorierna är att kartlägga sambandet mellan politiskt maktspel och sociala maktrelationer. Ett tillvägagångssätt är att med ledning av dokument, intervjuer, direktobservationer och andra källor förklara vilka intressen som varit avgörande för de politiska besluten.

En extrem teori går ut på att de politiska besluten, även i demokratiska samhällen, styrs av ett enda intresse, av en härskande maktelit. En annan ytterlighet är den renodlade pluralismens teori, som innebär att besluten formas genom öppen konkurrens mellan en mångfald aktörer som speglar samhällets alla skilda intressen. De mer realistiska teorierna utgår från att möjligheterna att påverka de politiska besluten varierar starkt mellan olika grupper och intressen, inte minst beroende på tillgången till resurser som ekonomisk styrka, organisationsgrad, medlemsmobilisering, kontakter, informationsövertag, påtryckningar och opinionsbildningsförmåga.

De allmänna erfarenheterna av empirisk maktforskning pekar på vikten av att analysera hela beslutskedjan, inte bara slutskedets formella beslut. Det är ofta de tidiga faserna i en beslutsprocess som visat sig vara avgörande, särskilt det skede då beslutsalternativen formuleras. Opinionsbildning och makten över dagordningen har många gånger ett bestämmande inflytande över den politiska beslutsprocessen.

Genom att samtidigt analysera beslutsfattande i flera olika frågor kan man dra slutsatser om mönster och mer övergripande strukturer. Sveriges moderna historia har i mycket formats av att två stora maktcentra, näringslivet och arbetarrörelsen, haft ett starkt inflytande över besluten om ekonomi och arbetsmarknad. Inom många politiska fackområden har besluten, både i Sverige och andra länder, i praktiken formats av järntrianglar bestående av politiker, tjänstemän och intresseorganisationer. Med en mer uppbruten maktstruktur, och ökad offentlighet, har de politiska besluten mer kommit att formas genom koalitioner och andra, mer eller mindre tillfälliga, samarbetsformer mellan olika särintressen. Nätverksanalys har därmed blivit en användbar metod för den sociologiskt inriktade forskningen om makt och demokrati.

Det mest iögonenfallande när man observerar politiska beslutsfattare är det faktum att de i så stor utsträckning är män. Den relativt jämna könsbalansen i den svenska riksdagen är ett sentida undantag i den allmänna bilden. Feministiska teorier om könsmaktsordning har blivit ett sätt att analysera hur mansdominansen upprätthålls på olika nivåer, genom tänkesätt, institutioner, nätverk, rekrytering och beslutsmiljöer.

För att förstå hur män kan dominera kvinnor även inom ramen för möten och sammanträden har den norska kvinnoforskaren Berit Ås utvecklat en katalog över olika slags härskartekniker. Att dessa härskartekniker, och andra former av manlig dominans, kan tillämpas även på andra situationer gör dem inte mindre betydelsefulla.

Ekonomiska teorier om demokrati och makt. I jämförelse med de sociologiska teoriernas tjocka beskrivningar av historiska processer och sociala krafter kan de ekonomiska teorierna förefalla magra. Den ekonomiska människan är vanligen av okänt kön och saknar social hemvist. Men de ekonomiska teorierna, ofta formulerade som matematiska modeller, hämtar sin styrka just i renodlingen. Det enda som dessa teorier tar hänsyn till är egentligen individernas preferenser. Teorierna klarlägger vad som händer när människor med olika åsikter ska försöka komma fram till ett gemensamt beslut. Den ekonomiska teoribildningen har ökat förståelsen för demokratins aggregeringsproblem. I vissa situationer kan individuell rationalitet leda till kollektiv irrationalitet.

Matematisk spelteori kan användas för att förstå hur personer med olika preferenser kan komma överens om ett beslut. I den enklaste formen utgörs beslutssituationen bara av två individer, men mer komplexa modeller kan även omfatta fler spelare. En beslutssituation av stor principiell betydelse åskådliggörs av det spel som brukar benämnas »fångarnas dilemma». Två personer sitter fängslade för ett brott som de begått och de står båda inför valet att antingen erkänna eller neka. Fängelsesituationen avser att konkretisera förutsättningen att de inte får kommunicera med varandra. Om båda erkänner får de milda straff. Om den ene erkänner och den andre nekar så får den som erkänner ett hårt straff. Båda skulle bli frikända om båda nekar. Men eftersom ingen vet hur den andre resonerar är det säkrast att erkänna. Båda får ett sämre utfall än vad som hade varit möjligt om de kunnat samarbeta.

Fångarnas dilemma illustrerar ett vanligt problem i kollektivt handlande. Att handla på ett visst sätt är rationellt först under förutsättningen att man vet att andra också gör samma sak. Varför ska jag använda papperskorgen när alla andra slänger sitt skräp på marken? Varför ska jag betala skatt om jag tror att andra smiter? Varför ska jag sluta fiska utrotningshotade arter när andra fortsätter? Detta slags samarbetsproblem kan leda till »allmänningens tragedi»: det som på kort sikt är rationellt för individen hotar gemensamma nyttigheter och blir därmed på längre sikt irrationellt för individerna. Denna dynamik i kollektivt handlande kan också beskrivas som ett fripassagerarproblem: det finns situationer då individen kan använda kollektiva resurser utan att själv behöva bidra till dem. Samarbetsproblemets lösning ligger i institutioner, information och incitament.

Matematiska metoder har också gjort det möjligt att mer exakt mäta maktfördelningen i demokratiska beslutsorgan. Det är visserligen en vedertagen princip, både i allmänna val och vid omröstningar i representativa beslutsorgan, att var och en har en och endast en röst. Men varje röst kan i praktiken ha olika vikt, beroende på hur rösterna totalt sett är fördelade. Antag att ett parlament har 100 mandat fördelade på tre partier: Vänsterpartiet 49 mandat, Mittenpartiet 2 mandat och Högerpartiet 49 mandat. Eftersom inget parti har egen majoritet krävs det en koalition för att bilda en majoritetsregering. Vänsterpartiet kan gå ihop med Mittenpartiet

och bilda en regering som sammanlagt stöds av 51 ledamöter. En koalition mellan Högerpartiet och Mittenpartiet skulle få lika stort majoritetsstöd. Teoretiskt sett kan man också tänka sig en samlingsregering med alla tre partier och en koalition mellan de två stora partierna. Hur som helst är Mittenpartiets medverkan lika viktig som de två andra partiernas, trots att Mittenpartiet bara har två procent av mandaten. Mittenpartiet har med denna mandatfördelning en utslagsgivande position och därmed stor röstmakt. Ett ofta använt mått på röstmakt, Banzhafs röstindex, bygger just på en beräkning av hur ofta som en aktör genom sin röst kan avgöra om en majoritetskoalition kan bildas eller inte.

Humanistiska teorier om demokrati och makt. Det humanistiska perspektivet på makt, som tar sig uttryck i upplysningens idé om förnuftet som sin egen lagstiftare, framhäver människans förmåga att forma institutioner som reglerar samhällslivet. De politiska institutionernas betydelse för makt och demokrati framkommer redan som biprodukter av de sociologiska och ekonomiska perspektiven. Social ojämlikhet och andra skillnader i maktresurser, liksom det kollektiva handlandets aggregerings- och samarbetsproblem, kan bemästras genom de politiska institutionernas utformning. Institutioner kan både förstärka och dämpa maktskillnader. Institutioner är aldrig neutrala från maktsynpunkt: vissa intressen organiseras in, andra organiseras ut.

Från humanistisk synpunkt ligger de demokratiska institutionernas betydelse inte minst i att de ökar insyn och offentlighet och att de därmed underlättar kritisk prövning och debatt. Maktrelationer blir mer synliga när de gestaltas genom en offentlig beslutsprocess. Dialog och offentlighet tvingar särintressen att öppet redovisa sina argument och kan därmed förstärka allmänintresset. Kvinnoforskning har också påvisat betydelsen av synliggörande. Härtill kommer att vissa av det kollektiva handlandets problem, såsom fångarnas dilemma, sammanhänger med infor-

Härskartekniker

Osynliggörande	När kvinnor inte blir sedda eller uppmärksammade.
Förlöjligande	När kvinnor inte respekteras utan skämtas bort.
Undanhållande av information	När kvinnor inte får samma kunskaper och kontakter som männen.
Dubbel bestraffning	När kvinnor fördöms oavsett vad de gör ("damned if you do, damned if you don't").
Påförande av skuld och skam	När kvinnor ges dåligt samvete för något de gjort eller inte gjort.

Källa: Berit Ås (1979). "De fem hersketeknikker", i Jytte Lindgård, Ruth Nielsen och Jytte Thorbeck, red., Årbog for kvinderet, 4, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Köpenhamn.

mationsbrist och kommunikationssvårigheter. Det är därför som de förberedande stadierna i en demokratisk process, den offentliga debatten, ofta är minst lika viktig som själva beslutet.

Demokratiska institutioner har den från humanistiska utgångspunkter stora fördelen att de kan motverka dominans i samhället. Den demokratiska processen ingriper i samhällets maktrelationer på två sätt. Dels kan de politiska besluten genom sitt innehåll ändra rådande maktförhållanden, genom exempelvis fördelningspolitik och välfärdsreformer. Dels kan den demokratiska processen inrättas så att den förändrar makten över de politiska besluten. Det ligger i sakens natur att en demokratiseringsprocess innebär ett systemskifte från fåtalsvälde till folkstyrelse. Demokratiska institutioner måste därför bygga på regler och arbetsformer som är riktade mot olika former av diskriminering. Institutioner kan utformas så att de förstärker medborgarnas förmåga att utöva inflytande (*empowerment*).

Demokratins institutioner verkar genom en förening av yttre och inre incitament. Erfarenheten visar att yttre incitament som förbud och belöning är nödvändiga men inte tillräckliga för att upprätthålla en demokratisk gemenskap. Kollektivt handlande på demokratisk grund kräver också inre incitament i form av kultur, normer och medborgaranda.

Folket som sin egen lagstiftare

Detta kapitel handlar om den demokratiska beslutsprocessen och det mesta som hittills sagts gäller generellt, oavsett vad besluten handlar om. Det finns emellertid en särskild typ av beslut, nämligen sådana som gäller lagstiftning och annan rättslig normgivning.

Det finns givetvis många demokratiska beslut som inte gäller lagstiftning. Hela det frivilliga föreningslivet hamnar exempelvis utanför. Däremot förekommer, inom ramen för ett demokratiskt samhälle, inga beslut om lagstiftning som ligger utanför demokratin. Rättsordningen är en integrerad del av demokratin, dessutom en central del av demokratin. Att tänka sig ett fullskaligt demokratiskt samhälle utan en rättsordning är ett tankeexperiment som är dömt att misslyckas.

Den folkstyrda rättsordningen

Folket som sin egen lagstiftare är ett fenomen som dyker upp sent i historien. I antikens Aten hände det visserligen att folkförsamlingens beslut tog sig uttryck i lagliknande dokument. Men den moderna formen av lagstiftning växte först fram via romarrätten och den katolska kyrkans kanoniska rätt under medeltiden. Makten att utfärda tvingande påbud låg i allt väsentligt i händerna på en enväldig monark eller, i de feodala länderna, också hos de jordägande länsherrarna. De demokratiska styrelseformer som utvecklades i medeltidens städer och i nordeuropeiska ting och sockenstämmor gick i huvudsak ut på att lösa lokala tvister och organisera gemensamma uppgifter, inte att stifta lagar.

Parlamenten fick undan för undan större inflytande över lagstiftningen, i takt

med att ständernas företrädare kunde ställa villkor för hur monarken använde de skatter och andra pålagor som parlamentet gått med på. Först relativt sent, under 1800-talet, blev det mer allmänt fråga om parlament som lagstiftande organ i egentlig mening. Inte förrän den allmänna rösträtten blivit verklighet, under årtiondena kring år 1900, hade lagstiftningsmakten slutligen hamnat i de folkvaldas händer.

Därmed förverkligades det element som bildar själva grunden i ett demokratiskt samhälle: den folkstyrda rättsordningen. Folkstyrelsen förverkligas primärt genom lagar och andra rättsregler. Rättsordningen är ett instrument för folkviljan. Därmed får den demokratiska maktutövningen en alldeles speciell karaktär. En rättsstat, har det sagts, innebär egentligen inte en maktutövning genom människor utan en styrelse genom rättsnormer, »government of laws and not by men». Makten får därmed en opersonlig karaktär. Demokratin bygger på den form av makt och lydnad som Max Weber karaktäriserat genom begreppet legal-rationell auktoritet. Människor underordnar sig institutioner och regler som de själva skapat.

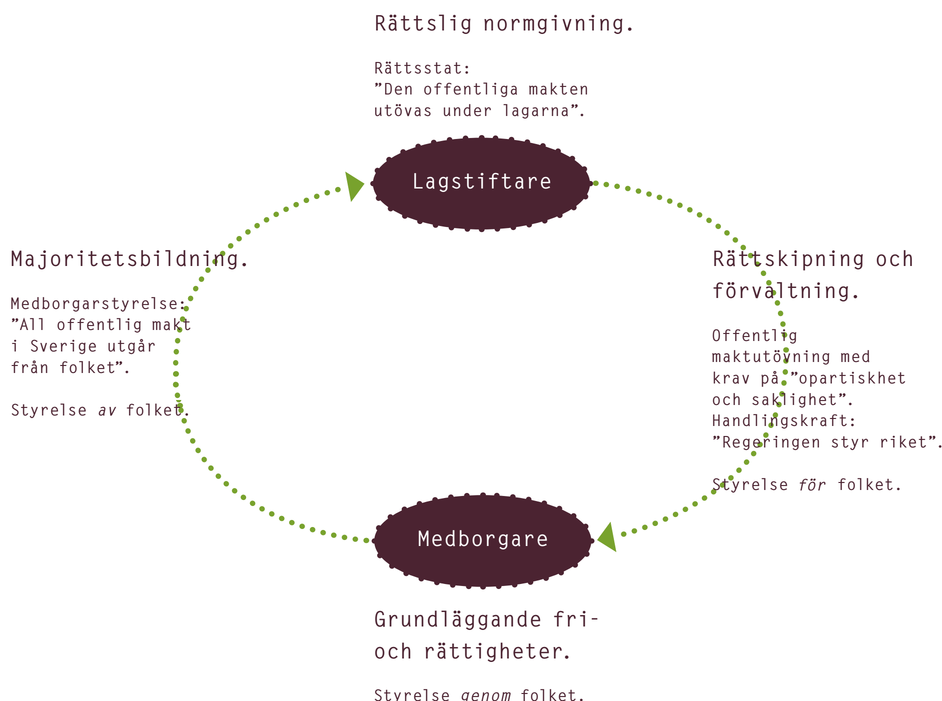
Den folkstyrda rättsordningens konsekvenser

Den folkstyrda rättsordningen, syntesen mellan demokrati och lagstiftning, är en av de största uppfinningarna i mänsklighetens historia. Eftersom denna samhällsorganisatoriska princip är såpass ny i ett längre historiskt perspektiv, och ännu så länge endast prövad i en begränsad del av världen, är det ännu vanskligt att bedöma dess fulla konsekvenser. Men det står redan klart att en folkstyrd rättsordning har genomgripande konsekvenser för individen, för samhället, för rättsordningen och, sist men inte minst, för demokratin.

Konsekvenser för individen. I ett samhälle med en folkstyrd rättsordning blir den enskilde medborgaren både avsändare och mottagare av rättens bud. Politikens institutioner åskådliggörs ofta som ett system med en inflödessida (input) i form av medborgarkrav och en utflödessida (output) i form av politiska beslut. Då besluten gestaltas genom lagstiftning sluts systemet. Medborgaren blir mötespunkten för inflöde och utflöde. Det demokratiska medborgarskapet förutsätter därmed två olika roller. I rollen som intressent, gruppmedlem och kravställare försöker medborgaren genom opinionsbildning och politiskt deltagande att påverka beslutens inriktning. I rollen som rättssubjekt underställs medborgaren de kollektivt fattade besluten om lagar och andra rättsregler. När medborgaren förenar dessa båda roller, öppnas ett tillfälle att betrakta den privata situationen i ett vidare perspektiv. Den enskilde individen kan i den demokratiska debattens möten med andra medborgare bedöma hur de egna privata kraven kan förenas med andra intressen och förvandlas till rättsligt bindande normer för hela kollektivet.

Konsekvenser för samhället. Den folkstyrda rättsordningen är ett led i den väldiga samhällsomvandling som lett till fredligare relationer mellan människor. Sociologen Norbert Elias har tecknat huvuddragen i den civilisationsprocess som nu pågått under ett årtusende. Alla kända samhällen har visserligen haft sina metoder för samarbete och självkontroll, men den västerländska samhällsformen har ett antal särskiljande drag. Individernas vardag kännetecknas av en alltmer strikt självdisciplin och samhällsorganisationen av en fortgående specialisering.

Demokratins kretslopp



Våldet i samhället försvinner inte, men monopoliseras av staten. Domstolarna får en allt viktigare roll när det gäller att upprätthålla ordningen i samhället. Staten ställs successivt under folklig kontroll. Lagstiftningsmakten demokratiseras. Civilisationsprocessen leder i riktning mot ett samhälle där invånarna styr sig själva som individer och styr sitt samhälle som medborgare.

Den folkstyrda rättsordningen är också ett sätt att hålla samman ett samhälle som annars riskerar att spricka sönder längs etniska, klassmässiga, regionala och kulturella skiljelinjer. Det som förenar medborgarna är medlemskapet i en demokratisk samfällighet som har legitim makt att genomföra tvingande beslut. Ibland sägs det att demokratins problem är att identifiera folket, »demos», men demokratin kan genom rättsordningen lösa sitt eget demosproblem. Folket är inte något som *är* utan något som *blir*. Genom rätten konstituerar folket sig självt.

Konsekvenser för rättsordningen. Redan lagarnas yttre utformning vittnar om hur rättsordningen har demokratiserats. I ett land som Sverige gäller numera uttryckliga direktiv om att lagarna ska utformas på ett sådant sätt att de är läsbara för medborgarna, inte bara för en liten krets av juristutbildade specialister. Om språket i lagar och andra författningar närmas till den nutida sakprosan blir texterna mera begripliga för allmänheten utan att de därför behöver förlora något i klarhet och uttrycksfullhet, heter det i en av regeringens handböcker. Lagspråkets förändringar speglar också kampen för kvinnornas likaberättigande. I äldre lagtext användes beteckningen »han» som ersättningsord för substantiv som betecknar både män och kvinnor. Alltjämt i 1974 års regeringsform omnämns exempelvis

statsministern, riksdagsledamoten och talmannen i föråldrade vändningar som »han». Numera har ett könsneutralt språk blivit normen för all lagstiftning.

I en demokrati är rättsordningen ett instrument för folkviljan. Men folket deltar inte direkt i rättskipningen, med undantag för inslag av jury och nämndemän. Rättskipningen sköts av oberoende domstolar. Den svenska regeringsformen anger exempelvis att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet. Också förvaltningsmyndigheter har en oberoende ställning när det gäller myndighetsutövning och lagtillämpning. Den demokratiska rättsordningen bygger på en strikt uppgiftsfördelning. Lagstiftaren beslutar om generella rättsnormer medan domstolar och myndigheter har att, under kraven på saklighet och opartiskhet, tillämpa rättsnormerna i konkreta fall.

Konsekvenser för demokratin. Förhållandet mellan medborgare och lagstiftare kan därmed beskrivas som ett kretslopp. Den folkstyrda rättsordningen bildar en dynamisk och kontinuerlig process. Bilden av demokratin som ett kretslopp sammanfattar flera huvudinslag i den långa berättelsen om demokratins historia och arbetsmetoder.

Demokratins värdegrund kan uttryckas genom ett antal krav på den politiska processen. Medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft kan ses som olika delar i rättsordningens kretslopp, från medborgarkrav via lagstiftning till beslutens genomförande och lagarnas tillämpning. Lincolns tredelade schema som skildrar demokratin som en styrelse *av* folket, *för* folket och *genom* folket kan också ses som beteckningar för olika faser i demokratins kretslopp.

Däremot framstår flera andra av demokratidebattens begrepp och klassificeringar som underordnade i förhållande till den folkstyrda rättsordningens grundmodell. Distinktionen mellan direkt och representativ demokrati behöver exempelvis inte ses som fundamental eller avgörande. Huruvida medborgarna själva fattar besluten eller överlämnar makten till folkvalda representanter är mest ett praktiskt problem, vars lösning kan variera både mellan länder och mellan tidsperioder. I en del samhällen har medborgarna behållit stora delar av lagstiftningsmakten genom församlingsdemokrati och folkomröstningar. I andra länder ligger lagstiftningsmakten nästan uteslutande hos folkvalda parlament. De flesta demokratier, däribland Sverige, tillämpar en relativt pragmatisk blandmodell. Här är det parlamentet som normalt stiftar lag, men folket har förbehållit sig rätten att i vissa speciella fall själv utöva makten över den rättsliga normgivningen. Nackdelarna med direktdemokratisk lagstiftning har framför allt att göra med praktisk organisering, varför tekniska innovationer kan komma att förändra demokratins arbetsformer.

Inte heller ansvarsutkrävande framstår som något övergripande mål inom en folkstyrd rättsordning. Om folket genom någon direktdemokratisk metod själv utövar den lagstiftande makten blir det långsökt att tala om ansvarsutkrävande. Problemet med att utkräva ansvar uppkommer först när makt överlämnas till representanter och långa delegationskedjor med många led tenderar att accentuera ansvarsutkrävandets problem.

Demokratidebattens olika skolbildningar kan på skilda sätt bidra till förståelsen av det demokratiska kretsloppet, men ingen kan sägas ha en överordnad ställning. Deltagardemokratins ideal aktualiseras främst i direktdemokratiska situationer

men bidrar också mer allmänt till förståelsen av majoritetsbildningens mekanismer. Konkurrensdemokratin uppmärksammar särskilt betydelsen av valalternativ och handlingsfrihet. Samtalsdemokratin pekar på att debatt och dialog är en nödvändig förutsättning för majoritetsbildning och lagstiftning i en demokrati.

De politiska partierna har visserligen ingen privilegierad plats i det demokratiska kretsloppet, men majoritetsbildning kräver någon typ av organisationer som företräder breda meningsriktningar och som kan formulera samlade program och valalternativ. Även om sådana organisationer inte behöver se ut exakt som dagens partier kan man ändå dra slutsatsen att en folkstyrd rättsordning knappast kan fungera utan en folklig viljebildning genom någon form av politiska partier.

Medan åtskilliga teorier och begrepp i dagens debatt och forskning endast ger en partiell och ofullständig bild av demokratins kretslopp finns det äldre tankar som är mer träffande. Florentinaren Giannottis tredelning fångar exakt de faser som bildar den folkstyrda rättsordningens dynamiska process: *consultazione*, *deliberazione* och *esecuzione*.

I sin generella formulering inrymmer det demokratiska kretsloppets modell endast allmänna begrepp som lagstiftning och rättsordning. En rättsordning består i sin tur av en hierarki av rättsnormer på olika nivåer. För det demokratiska statsskicket är uppdelningen mellan konstitution och vanlig lag av särskilt stor principiell betydelse, även om det i praktiken finns stora variationer mellan olika demokratiska länder när det gäller maktdelningen mellan juridik och politik. I en del länder har konstitutionen en betydelsefull plats i den demokratiska processen, medan andra länder har en svagare utvecklad grundlagskultur. Historiska erfarenheter spelar uppenbarligen en stor roll. En stark konstitution fungerar som ett slags kassaskåp för den demokratiska rättsstatens grundläggande värden. Särskilt länder där friheten varit undertryckt har valt att skydda folkstyrelsens principer genom en stark konstitution.

Slutligen fäster det demokratiska kretsloppet uppmärksamheten på den folkstyrda rättsordningens grundelement: medborgare och lagstiftare. Det är alltså inte fråga om två olika grupper av personer utan samma människor som uppträder i två skilda roller. Medborgaren är också lagstiftare, lagstiftaren är också medborgare. Humanismens och upplysningens tanke om den autonoma människan och förnuftet som sin egen lagstiftare blir här en modell för samhällets organisering. I ett fritt och öppet samhälle finns det många olika slags beslutsfattare, men i den demokratiska beslutsprocessen finns det en beslutsfattare som har en särställning: medborgaren.

Dokumentation

Demokrati och makt

Robert A. Dahl (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press, New Haven.
Olof Petersson, red. (1987). *Maktbegreppet*. Carlsson, Stockholm.
Dennis H. Wrong (1979). *Power. Its Forms, Bases and Uses*. Backwell, Oxford.
Steven Lukes (2005). *Power. A Radical View*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Fri åsiktsbildning

Olof Petersson, Anker Brink Lund, Eivind Smith och Lennart Weibull (2007). *Medierna och yttrandefriheten*. Demokratirådets rapport 2007. SNS Förlag, Stockholm.

Eric Barendt (2005). *Freedom of Speech*. Andra upplagan. Oxford University Press.

Peter Forsskål (1759, 1984). *Tankar om borgerliga friheten*. Utgiven av Teddy Brunius. Rediviva, Stockholm.

Juha Manninen, (2005). »Det öppna samhället: ett arv efter upplysningstänkaren Anders Chydenius», i *Den gemensamma friheten. Anders Chydenius tankar i dagens värld*. Anders Chydenius Stiftelse, Julkaisuja Publikationer, 1.

Freedom House (2008). *Freedom of the Press 2008*. www.freedomhouse.org.

Thomas Bull (2006). *Reglering av yttrandefrihet. En kartläggning och jämförelse*. SOU 2006:96, del 2.

Immanuel Kant (1974, 1989). *Vad är upplysning?* Symposion, Stockholm/Stehag.

Jürgen Habermas (1962, 1984). *Borgerlig offentlighet. Kategorierna 'offentligt' och 'privat' i det moderna samhället*. Arkiv, Lund.

Craig Calhoun, red. (1993). *Habermas and the Public Sphere*. MIT Press, Cambridge.

Marianne van de Steeg och Thomas Risse (2007). *The Emergence of a European Community of Communication. Insights from Empirical Research on the Europeanization of Public Spheres*. Freie Universität, Berlin.

Jesper Strömbäck (2004). *Den medialiserade demokratin. Om journalistikens ideal, verklighet och makt*. SNS Förlag. Stockholm.

Olof Petersson (1996). »Journalismen som ideologi», i *Politikens möjligheter. Har folkstyrelsen någon framtid?* SNS Förlag, Stockholm.

SOU 1975:79. *Statlig presspolitik. Svensk press, 4*. Betänkande av 1972 års Pressutredning.

SOU 1995:37. *Vårt dagliga blad. Stöd till svensk dagspress*. Betänkande av 1994 års Pressutredning.

Kent Asp (2006). »Mediernas uppgifter i valdemokratin», i Hanna Bäck och Mikael Gilljam, red., *Valets mekanismer*. Liber, Malmö.

Kent Asp (2007). »Fairness, informativeness and scrutiny: the role of news media in democracy», *Nordicom Review*, 29:2.

Doris A. Graber (2001). »Adapting political news to the needs of twenty-first century Americans», i W. Lance Bennett och Robert E. Entman, red., *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.

Upplyst förståelse

Robert A. Dahl (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, New Haven.

Pierre Bourdieu (1998). *Om televisionen*. Symposion, Stockholm/Stehag.

Karl Popper och John Condry (1994). *La télévision. Un danger pour la démocratie*. Anatolia, Paris.

Pippa Norris (2000). *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge University Press, Cambridge.

Émile Faguet (1916). *Inkompetenskulten*. Bonniers, Stockholm.

Ernest Barker (1942). *Reflections on Government*. Oxford University Press, Oxford.

Hans Meijer (1956). *Kommittépolitik och kommittéarbete*. Gleerups, Lund.

Alf Ross (1948). *Varför demokrati?* Tiden, Stockholm.

Charles E. Lindblom (1977). *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. Basic Books, New York.

Karl R. Popper (1972). *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*. Routledge and Kegan Paul, London.

Stefan Björklund (1991). *Forskningsanknytning genom disputation*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 112, Uppsala universitet.

Arne Næss (1970). *Empirisk semantik*. Läromedelsförlagen Svenska Bokförlaget, Stockholm.
Evert Vedung (1977). *Det rationella politiska samtalet. Hur politiska budskap tolkas, ordnas och prövas*. Aldus, Stockholm.
Thomas Anderberg (2001). *Konsten att argumentera*. Fjärde upplagan. Nya Doxa, Nora.

Beslut

Jane Mansbridge (1980). *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press, Chicago.
Peter Hallberg (1998). »Makt och representation i deliberativa processer: om den diskursiva demokratins möjligheter och problem», *Statsvetenskaplig tidskrift*, 101, s. 275–297.
Aristoteles (1988). *Den nikomachiska etiken*. Daidalos, Göteborg.
Leif Lewin (1996). *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Norstedts Juridik, Stockholm.
Leif Lewin (2002). *'Bråka inte!' Om vår tids demokratisyn*. Andra upplagan. SNS Förlag, Stockholm.
Harry Eckstein (1966). *Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway.* Princeton University Press, Princeton.
Jeremy Richardson, red. (1982). *Policy Styles in Western Europe.* George Allen & Unwin, London.
Thomas J. Anton (1969). »Policy-making and political culture in Sweden», *Scandinavian Political Studies*, 4, s. 89–102.
Amy Gutmann och Dennis Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*. The Belknap Press of the Harvard University Press, Cambridge.
Robert's Rules of Order. Newly Revised. Tionde upplagan. Perseus Publishing, Cambridge 2000.
Peter Cassirer (1989). *Konsten att manipulera ett sammanträde. En annorlunda handledning i sammanträdesteknik samt en introduktion till det perfekta sammanträdet*. Studentlitteratur, Lund.
Aristoteles, *Politiken*. Översättning med inledning och kommentar av Karin Blomqvist. Paul Åströms förlag, Jonsered 1993.
Pierre Favre (1976). *La décision de majorité*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
Ramsay MacMullen (2006). *Voting about God in Early Church Councils*. Yale University Press, New Haven.
Elias Berg (1965). *Democracy and the Majority Principle. A Study of Twelve Contemporary Political Theories*. Studies in Politics, 3. Akademiförlaget, Göteborg.
Hans Kelsen (1925). *Allgemeine Staatslehre*. Julius Springer, Berlin.
Elaine Spitz (1984). *Majority Rule*. Chatham House, Chatham.
Gudmund Hernes och Willy Martinussen (1980). *Demokrati og politiske ressurser.* NOU 1980:7.
Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason och Göran Regner (2006). *Grundlagarna*. Andra upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm.
Knut Wicksell (1987). *Om en ny princip för rättvis beskattning.* Timbro, Stockholm.
James M. Buchanan och Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
Nicolas de Condorcet (1785). *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*. L'imprimerie royale, Paris.
Hans Daudt och Douglas W. Rae (1976). »The Ostrogorski paradox: a peculiarity of compound majority decision», *European Journal of Political Research*, 4, 391–399.
Kenneth O. May (1952). »A set of independent necessary and sufficient conditions for simple majority decisions», *Econometrica*, 20, 680–684.
Kenneth J. Arrow (1963). *Social Choice and Individual Values*. Andra upplagan. Yale University Press, New Haven.
Duncan Black (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge University Press, Cambridge.

James M. Buchanan (2003). »Public choice: politics without romance», *Policy*, Spring 2003. www.cis.org.au/policy.

Sverker Härd (1999). *Den godtyckliga demokratin. En studie av olika metoder att tillgodose kravet på proportionell rättvisa.* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 135, Uppsala universitet.

Peter Kurrild-Klitgaard (2008). »Voting paradoxes under proportional representation: evidence from eight Danish elections», *Scandinavian Political Studies*, 31, 242–267.

Tolle Ramstedt (1961). »Parlamentarisk beslutsteknik», i SOU 1961:21.

Bo Bjurulf (1972). »Parlamentariska voteringsmetoder», i SOU 1972:15.

Bjørn-Erik Rasch (1995). »Parliamentary voting procedures», i Herbert Döring, red., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag, Frankfurt, New York.

Berit Ås (1979). »De fem hersketeknikker», i Jytte Lindgård, Ruth Nielsen och Jytte Thorbeck, red., *Årbog for kvinderet*, 4, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Köpenhamn.

Jörgen Hermansson (1990). *Spelteorins nytta. Om rationalitet i politik och vetenskap.* Almqvist & Wiksell International, Stockholm.

Leif Lewin (2002). *Ideologi och strategi. Svensk politik under 130 år.* Femte upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm.

Garrett Hardin (1968). »The tragedy of the commons», *Science*, 162, 1243–1248.

Mancur Olson (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge.

Folket som sin egen lagstiftare

Hans Kelsen (1925). *Allgemeine Staatslehre*. Julius Springer, Berlin.

Hans Kelsen (1945). *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambridge.

Lenita Freidenvall (2007). *Regeringsformen ur ett könsperspektiv.* Grundlagsutredningen. SOU 2007:67.

Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning. Ds 1998:43.

Norbert Elias (1989). *Civilisationsteori, 1. Sedernas historia*. Atlantis, Stockholm.

Norbert Elias (1991). *Civilisationsteori, 2. Från svärdet till plikten. Samhällets förvandlingar.* Atlantis, Stockholm.

8

Demokratins utmaningar

kapitel

Demokratins utmaningar

Demokrati är ett experiment, sägs det ofta. När det nu gått ungefär ett århundrade sedan demokratins genombrott finns det underlag för att bedöma hur experimentet har utfallit. Huvudtendensen är visserligen att antalet demokratier i världen har ökat, men utvecklingen har ingalunda gått jämnt framåt. Tvärtom har perioder av demokratisering växlat med bakslag då demokratier gått under. Att ett land blir demokratiskt betyder inte att demokratin är säkrad för all framtid.

Demokratins historiska erfarenheter ligger till grund för statistiska undersökningar som mer systematiskt söker kartlägga demokratiers överlevnadschanser (*survival rate*). Metoden går i allmänhet ut på att välja ut en stor grupp länder och för varje land och varje år registrera om landet är demokratiskt eller inte. Tröskelvärdet brukar sättas med ledning av de minimikriterier som används för att mäta demokratins utbredning i världen. Den centrala frågan är om en demokrati också är en demokrati nästa år. Det visar sig att det är delvis andra faktorer som avgör om ett land *blir* en demokrati (demokratisering) än om ett land *förblir* en demokrati (demokratisk överlevnad).

En undersökning utgick från 135 länder under perioden från 1950 till 1990. Statsvetaren Adam Przeworski och hans medarbetare fann att det i genomsnitt inträffade ett par regimskiften per år. I 50 fall ersattes diktatur av demokrati, men i 40 fall gick demokratin under. Forskargruppen fann flera faktorer som gynnade demokratins överlevnadschanser. Välstånd, tillväxt med måttlig inflation, minskande ojämlikhet, en gynnsam internationell utveckling och parlamentariska institutioner bidrog till att demokratier förblev demokratier.

En central fråga gäller om demokratins överlevnadschanser påverkas av hur lång tid som landet varit demokratiskt. De statistiska analyserna visar att man måste sätta frågetecken för denna enkla hypotes om demokratisk konsolidering. När man tar hänsyn till välstånd och andra omständigheter finns det inga starka samband mellan demokratins ålder och överlevnadschanser. Demokratier är heterogena. En del är stabila, men historien ger flera exempel på att länder med välutbildad befolkning och materiella resurser har gått från demokrati till diktatur.

Erfarenheterna från demokratins experiment är således att demokratiska styrelseformer inte automatiskt är säkrade. Demokratier överlever inte av sig själva, men de går heller inte under av sig själva. Demokratier dör när demokratins motståndare är starkare än demokratins försvarare.

Antidemokratiska argument

Fysiskt våld har många gånger varit det medel som bringat demokratier på fall. Militärkupp, revolution och ockupation är bara några av de slags händelser som lett till att diktatur ersatt demokrati. Men demokratins motståndare använder också ordets makt. Eftersom demokratin hämtar sin kraft ur principer och idéer är det inom tankarnas sfär som demokratin är särskilt sårbar. Antidemokratiska idéer har lång historia, stor resistens och betydande förnyelseförmåga.

Argumenten mot demokrati dyker upp i olika skepnader. Vissa är formulerade som öppna och tydliga angrepp på det demokratiska styrelsesättet. Andra är mer indirekta och inriktade på att ifrågasätta förutsättningarna för folkstyrelse och mänskliga rättigheter. Det har gjorts flera försök att genom systematisk argumentationsanalys kartlägga de antidemokratiska tänkesätten.

Den amerikanske statsvetaren David Spitz finner vissa grundläggande mönster i argumenten mot demokratin. Han urskiljer två huvudtyper av demokratikritik. Den ena gör gällande att demokrati inte är *möjlig*. Den andra går ut på att demokrati inte är *önskvärd*.

Argumenten för demokratins omöjlighet grundas i allmänhet på någon typ av elitteori. Utgångspunkten är att alla samhällen är dömda att styras av en liten härskande elit. Folksuveränitetsidén skulle därmed aldrig kunna bli något annat än en fåfäng dröm. Denna argumentering har kunnat hämta näring i elitteorier med samhällsvetenskapliga anspråk. Robert Michels teori om fåtalsväldets järnlag hävdade att organisationer oundvikligen leder till toppstyrning. De italienska samhällsteoretikerna Vilfredo Pareto och Gaetano Mosca bidrog också till teoribildningen kring eliternas överhöghet och massans irrationalitet.

Andra slags argument erkänner att demokratin visserligen kan vara möjlig, men går ut på att demokratin inte är önskvärd. Aristokratiska argument innebär att endast de bästa personerna bör styra samhället. De närmare urvalskriterierna skiljer sig mellan olika riktningar, men kan innefatta ras, biologi och andra egenskaper som antas vara sammankopplade med ledarförmåga. Demokratin kan också avfärdas som icke önskvärd med hänvisning till auktoritära argument. Tanken är att den politiska styrelsen bör överlåtas till den rätte ledaren, till den rätta samhällsklassen eller till den rätta principen.

Det finns också andra sätt att systematisera den antidemokratiska argumenteringen. I sin skildring av de mänskliga rättigheternas historia urskiljer Willy Strzelewicz fem olika slags huvudangrepp. Konservatismen och romantiken vände sig mot rationalismen och upplysningens »mekaniska» samhällssyn. Marxismen såg rättighetsidéerna som uttryck för dolda klassintressen och borgerlig egoism. Biologismen hänvisade till utvecklingsläran och menade att naturens lagar innebar en obönhörlig kamp, förintelse och den svages undertryckande av den starke. Totalitarismen pläderade för individens underordning under den statligt kontrollerade samhällsordningen. Positivismen och den moderna vetenskapsteorin ifrågasatte den naturrättsliga grunden för de mänskliga rättigheterna och kunde därmed leda över till slutsatsen att makt är detsamma som rätt.

Några av dessa argument förekommer också i Albert Hirschmans genomgång av

reaktionens retorik. Hirschman urskiljer tre huvudformer, vilka alla kan användas som argument mot demokratin. Tesen om perversa effekter (*the perversity thesis*) går ut på att sociala handlingar får andra och motsatta effekter än de avsedda. Strävan efter folkstyrelse skulle därmed i praktiken leda till fåtalsvälde. Fåfänglighetstesen (*the futility thesis*) innebär att varje försök att förändra samhället betraktas som fruktlöst. Mänskliga viljeyttringar och handlingar kan bara beröra ytan men aldrig komma åt samhällets djupgående strukturer. Vådlighetstesen (*the jeopardy thesis*) betonar de höga kostnaderna och faran för bieffekter. Ett demokratiskt samhälle skulle i och för sig vara möjligt att förverkliga men är inte värt besväret.

Människosyn

Undersökningarna av antidemokratiskt tänkande arbetar således med delvis överlappande, men också delvis olika, indelningar och begrepp. Det finns även skilda meningar om hur pass enhetlig den antidemokratiska tankevärlden egentligen är. Några pekar på de stora variationerna och varnar för en alltför översiktlig och generaliserande syn. Andra framhäver i stället de gemensamma dragen, exempelvis hur kritiken av folkstyrelsen vanligen kombineras med ett förhärligande av elitstyre i någon form.

Bilden av de antidemokratiska idéerna formas till stor del av de demokratiska idéerna. Valet av demokratidefinition har stor betydelse för synen på demokratins kritiker. Betraktar man demokrati blott som en beslutsteknik, uppmärksammar man primärt angreppen på demokratins institutioner. Utgår man däremot från demokrati som ett värdesystem blir det i stället de antidemokratiska ideologiernas tankefigurer och symbolsystem som träder i förgrunden.

Med det perspektiv som ligger till grund för denna bok är det likheterna mellan de antidemokratiska argumenten som blir påfallande. Om demokrati betraktas som humanismens stora projekt blir det valet av människosyn som bildar gränslinje gentemot demokratins motståndare. De skilda argument som har riktats mot demokratin förenas av en grundläggande antihumanism.

Det antidemokratiska tänkandet ifrågasätter humanismens idé om upplysta människor som styr sig själva i gemenskap med andra. Antihumanismen kan ta sig flera olika uttryck. Några av de vanligaste angreppen på humanismen handlar om en nedsättande syn på kvinnan, om rastänkande och om ett ifrågasättande av människans fattningsförmåga.

Kvinnoförakt. Motståndarna mot kvinnlig rösträtt hade många argument. Förslaget om kvinnlig rösträtt i Sverige väcktes i riksdagen första gången 1884 och det skulle gå 35 år av debatt och omröstningar innan det gick igenom. En statlig utredare, juristprofessorn och riksdagsmannen C. A. Reuterskiöld, kartlade de argument som i Sverige och i andra länder anförts mot att införa rösträtt för kvinnor. De oftast förekommande skälen kunde sammanfattas i fyra huvudargument: fysiologiska, intellektuella, moraliska och politiska.

De fysiologiska argumenten hänvisade till biologiskt givna skillnader mellan kvinnor och män. Det var både i kvinnans eget och i släktets intresse att hon inte »utan att blottställa sig med avseende på de henne av naturen anvisade funktioner-

na» påtvingas mannens arbete, »utsättas för det offentliga livets mödor och stormar, stadigt göra våld på sig själv för att spela en roll som endast på bekostnad av hennes normala liv kan utföras».

Den andra typen av argument var intellektuella. Även Reuterskiöld insåg att det inte längre gick att hävda att kvinnans intellektuella förmåga var sämre än mannens. Visserligen hade Voltaire hävdat att kvinnan hade mannens alla talanger utom en: hon saknade ett självständigt snille. Men, erkände Reuterskiöld, »det stora flertalet manliga uppgifter fordrar endast en rutin, som de mest medelmåttiga kvinnliga hjärnor inom få år kunna inhämta».

Sedan kom gruppen av moraliska invändningar. De gick inte ut på att kvinnan var moraliskt underlägsen mannen. Tvärtom, just därför att kvinnan var moraliskt överlägsen borde hon få slippa »valstridernas buller och hetta». Kvinnor är alltför rena och goda för att kastas in i politikens smuts. Hon skulle förlora sina speciellt kvinnliga egenskaper. Hemmets frid och lugn skulle störas, familjerna splittras.

Slutligen restes politiska argument mot kvinnlig rösträtt. Invändningarna kom inte sällan från frisinnat håll. Kvinnan ansågs stå under prästernas inflytande. De skulle förstärka de konservativa och reaktionära intressena. Men det fanns också den rakt motsatta synpunkten. Om kvinnor befattade sig med politik skulle de störta omkull alla gamla vördnadsvärda institutioner och kasta in landet i revolutionens värsta faror.

Men ofta avfärdades den kvinnliga rösträttsrörelsens krav helt enkelt med att kvinnorna egentligen inte ansågs vara intresserade av rösträtt. Tillträdet till valurnan skulle bara bli en börda för dem. I nio fall av tio skulle man inte lyckas förmå dem att begagna sig av sin rätt.

Rasförakt. Exempel på etniskt baserade fördomar går att spåra i alla samhällen och kulturer, men under 1800-talet fick rasismen en mer målmedveten och systematisk formulering, inte sällan med vetenskapliga anspråk. Detta slags rasteorier kom sedermera att utnyttjas för att legitimera fascism, nazism och andra högerextrema rörelser.

Den franske diplomaten och författaren Joseph Arthur de Gobineau fick politisk betydelse genom sitt arbete om de mänskliga rasernas olikhet. Gobineau indelar människosläktet i den vita rasen, den gula rasen och den svarta rasen. Huvudtesen är att alla betydande civilisationer i världshistorien har skapats av den vita rasen. Den vita rasen kunde därför göra anspråk på överhöghet över andra raser. Särskilt stort inflytande fick myten om den vita rasens ariska ursprung.

Engelsmannen Houston Stewart Chamberlain, som sedermera blev tysk medborgare, utgick från en teori om den ariska rasens överlägsenhet. Chamberlain gav sin framställning ett sken av vetenskaplighet genom belägg, exempelvis mätningar av huvudskallar, och hänvisningar till biologiska och genetiska faktorer. Två inslag i hans rasteorier blev direkt inspirerande för nazismens ideologi. För det första utpekade Chamberlain judarna som giriga och snåla och som ett främmande folkelement. För det andra skildrade han germanerna som ärliga och lojala med rasmässiga egenskaper som utpekade germanerna som ett härskarfolk. Slutsatsen blev att raskonflikten mellan judar och arier var oundviklig.

Folkförakt. Humanismens och demokratins antagande om människors lika

värde ifrågasattes inte bara med hänvisning till könsolikheter och etniska skillnader. Också olikheter avseende intellektuell förmåga kom att anföras som argument mot demokrati. Särskilt under de årtionden i början av 1900-talet, då allmän rösträtt introducerades i land efter land, höjdes många varnande röster mot att överlåta den politiska makten till den okunniga massan. Émile Faguets bok om inkompetenskulten var bara ett exempel av många.

Ett generalangrepp på den vanliga människans fattningsförmåga formulerades av fransmannen Charles Richet, akademiledamot och nobelpristagare i medicin. Richet kastade hela sin vetenskapliga auktoritet bakom en stridsskrift mot dumheten i samhället. Boken utkom år 1919, just efter det förödande världskrig som slagit sönder hoppet om en lugn och fredlig utveckling i Europa. Richet inleder sin framställning med att anklaga Linné för att ha gett en helt missvisande beteckning på människan, skapelsens krona. Linné hade valt släktnamnet »den visa människan», *homo sapiens*, men i stället borde släktet kallas den enfaldiga människan, *homo stultus*. Richet gav sin bok titeln *L'homme stupide*.

Richets bok visar att folkförakt mycket väl kan förenas med rasförakt. Författaren avfärdar snabbt den svarta rasen som helt ociviliserad. De gula och röda raserna döms ut som mediokra exemplar av människosläktet, endast i besittning av medelmåttigt intellekt. Men även den vita rasen är drabbad av dumhet. Visserligen har människor upphävt tyngdlagen genom att uppfinna flygmaskiner, det har inte djuren gjort. Men när dessa maskiner främst används för att under natten flyga över fredliga städer och skapa skräck genom att släppa ner brandbomber, då måste man föredra ett samhälle med pingviner och bisonoxar, fastslår författaren. För Richet återstod endast hoppet att genom medveten avel av lämpliga arvsanlag få fram nya generationer av intelligenta människor.

Dessa slags åsikter var inte ovanliga under de årtionden då benämningen demokrati höll på att förvandlas från skällsord till honnörsord. Ett övermänniskoideal kombinerat med ett förakt för mänsklig svaghet löpte som en mörk ström i dåtidens europeiska kulturdebatt. Denna hållning återfinns också hos August Strindberg, exempelvis i ett brev till Georg Brandes: »Nietzsche är för mig derför den moderne anden som vågar predika den starkes, den klokes rätt gentemot de dumma, de små (demokraterna), och jag kan tänka den store andens lidanden under de många smås våld under denna tid af förkäringning och fördumning» (Strindbergs brev, 7:1715).

Alternativen till demokratin

Att inventera tankar som står i strid med demokratins principer är en enkel uppgift, eftersom de allmänna tänkesätten under världshistorien bara i rena undantagsfall erkänt människovärdets, folkstyrelsens och rättsstatens principer. De vedertagna åsikterna om hur samhället bör styras har mestadels kretsat kring härskarsuveränitet och religiös överhöghet.

Att tala om demokratins fiender blir meningsfullt först efter det demokratiska genombrottet, då demokratin blivit en realitet i större skala. Att använda ett ord som fiende kan särskilt motiveras för antidemokratiska rörelser som utövat politisk

makt och därmed haft kraft att verkställa sina idéer. Demokratikritiken inskränker sig här inte längre till lösa tankar och filosofiska skrifter utan organiseras i politiska riktningar som angriper demokratin med både ord och handling. De demokratiska staterna har därmed tvingats till ett aktivt självförsvar, framför allt mot fascism, nazism, kommunism och fundamentalism.

Fascism och nazism

Fascismen och nazismen förkastar samtliga av demokratins grundläggande principer. Diktatur och enpartivälde ersätter folksuveränitet och fria val. En allsmäktig stat upphäver rättsstaten och medborgarnas fri- och rättigheter.

Begreppet fascism hänvisar här primärt till Mussolinis regim i Italien och de besläktade rörelser som under mellankrigstiden tog makten i flera europeiska länder. Trots vissa inbördes skillnader delar de ett antal grundläggande idéer såsom antiindividualism, antiintellektualism, antiliberalism, antisocialism, antikommunism och antikonservatism. Den tyska nationalsocialismen hör till samma kategori, men utmärker sig genom en särskilt starkt betonad antisemitism.

Det är ingen tillfällighet att fascismens och nazismens ideologi ofta karaktäriseras genom ord som inleds med »anti». Dessa rörelser utgick inte från ett samlat och i förväg utarbetat program utan framställde sig i första hand som en motreaktion mot hotande faror och som den nationella gemenskapens räddning. Fruktan, rädsla och oro blev därför grogrunden för fascismens och nazismens idéer, som fick störst genomslag i de länder som hamnat i djup ekonomisk och social kris och som saknade demokratiska partier med tillräcklig trovärdighet och handlingsförmåga.

Synen på den enskilda människan bildar en avgörande ideologisk skiljelinje. Fascism och nazism innehåller en stark antiindividualism. Människans värde bestäms i förhållande till någon form av högre enhet, i den italienska fascismen till »staten», i nationalsocialismen till »folket». Samhället består av kollektiva organ som står för en överindividuell vilja. Sammanhållning och gemenskap är överordnade värden. Den franska Vichyregeringen, som under andra världskriget samarbetade med den tyska ockupationsmakten, ersatte republikens principer om »frihet, jämlikhet, broderskap» med devisen »arbete, familj, fosterland». Nationen representerar ett högre väsen, inte bara summan av individuella viljeyttringar.

Som samlande gestalt för nationen står en stark ledare, som *il Duce* (Mussolini) eller *der Führer* (Hitler). Diktatorns maktbefogenheter var obegränsade, eftersom ledaren alltid har rätt (»*der Führer hat immer recht*»). Opposition och kritik undertrycktes med hård hand. Genom propaganda och indoktrinering utvecklades en långt driven personkult kring ledargestalten.

Sanningshalt och logik var av underordnad betydelse. Fascismens och nazismens förkunnelse inriktades tvärtom medvetet på att odla *myten*. Idén om mytens ideologiska nyckelroll hade redan formulerats av den franske syndikalisten George Sorel, som menade att alla framgångsrika rörelser bygger på en myt som svetsar samman folket och eggar till handling. För Mussolini blev föreställningen om nationens storhet den samlande myten. Alfred Rosenberg, den tyska nationalsocialismens ledande ideolog, formulerade nazismens myt kring blodet, närmare bestämt

föreställningen om rasernas olikhet och den oundvikliga kampen mellan arier och judar. Det kan tilläggas att Rosenberg vid Nürnbergrättegången efter kriget dömdes för brott mot freden, för krigsförbrytelser och för brott mot mänskligheten. Han avrättades 1946.

Den historiska och samhällsvetenskapliga fascismforskningen har i mycket inriktats på att kartlägga de sociala, ekonomiska, kulturella och ideologiska betingelser som kan förklara fascismens uppkomst. En omfattande diskussion har också ägnats åt definitionsfrågor. Någon enhetlig och allmänt omfattande definition av fascismbegreppet kan knappast sägas föreligga. En snävare användning av begreppet begränsar fenomenet till mellankrigstidens nationella diktaturer. En mer vidsträckt definition gör att ett stort antal högerextrema yttringar kan betecknas som »fascistiska». Marxistiska teoretiker utgår från en definition som länkar fascism till bourgeoisiens klassintressen. Analyserna av fascismen kan också skilja sig åt beroende på om man betonar rörelsens organisatoriska uttryck eller dess ideologiska innehåll. Gemensamt för alla dessa olika tolkningar är dock att de framhäver fascismen och nazismen som politiska rörelser direkt riktade mot den liberala demokratin.

Kommunism

Marxismen som politisk rörelse har det klasslösa samhället som mål, men vägen dit är omstridd. Ställningstagandena i denna taktikfråga hänger nära samman med synen på demokratin. Den reformistiska vägen accepterar den liberala demokratin och arbetar genom den representativa demokratins institutioner. Den revolutionära vägen vill ersätta det parlamentariska styrelsesättet med en ny samhällsordning under det kommunistiska partiets ledning.

Dessa ideologiska meningsskiljaktigheter blev politisk verklighet år 1917, då bolsjevikerna grep makten i Ryssland. Lenin utropade den nya republiken, som 1918 fick sin första författning. Statsskicket beskrivs här som en republik bestående av råd (sovjeter) med företrädare för arbetare, soldater och bönder. Landet fick år 1936 en ny grundlag, den så kallade Stalinförfattningen, som inledningsvis proklamerar att Sovjetunionen, egentligen Socialistiska rådsrepublikernas union, är en socialistisk stat av arbetare och bönder.

En huvudkälla för att förstå det sovjetiska styrelsesättet är den lärobok som juristen Andrej Vysjinskij utarbetade i slutet av 1930-talet och som kom att användas för kommunistpartiets och statsförvaltningens kaderutbildning. Det kan tilläggas att Vysjinskij som åklagare ledde Stalintidens skådeprocesser och utrensningar av oliktänkande.

Sovjetunionen är, enligt Vysjinskij, både en diktatur och demokrati. Genom revolutionen upprättades proletariatets diktatur och statsmaskineriet används för att tillintetgöra proletariatets klassfiender. Den proletära staten utgör den högsta formen av demokrati, medan den borgerliga demokratin bara är en fasad för bourgeoisiens klassförtryck. Den sovjetiska demokratin är »en miljon gånger mer demokratisk» än den mest demokratiska borgerliga republik, eftersom sovjetstaten styrs i enlighet med de arbetande massornas verkliga intressen.

När det gäller fri- och rättigheter är Sovjetunionen överlägsen den borgerliga

demokratin, fortsätter Vysjinskij. Genom revolutionen avskaffades det privata ägandet av produktionsmedel och den socialistiska ägandeformen innebär att proletariatet befriats från löneslaveriets bojor. Därmed lades grunden »för sann demokrati, för verkliga politiska friheter och lika medborgerliga rättigheter» (s. 552). Men fri- och rättigheterna gäller inte klassfienden. Den »fria pressen» var, enligt Vysjinskij, bara en täckmantel för att den egendomsägande klassen skulle kunna förgifta massornas sinnen och förvirra deras medvetenhet. Vysjinskij är starkt medveten om mediernas makt. Särskilt i det kritiska moment då sovjetstaten upprättades hade det varit otänkbart att lämna detta vapen, »inte mindre farligt än bomber och maskingevär», i fiendens händer.

Det sovjetiska samhället organiserades efter en noga uttänkt plan. Avgörande för hela systemets funktionssätt var kommunistpartiets ledande roll. Enpartidiktaturen motiveras med hänvisning till att kommunistpartiet utgör instrumentet för proletariatets diktatur. Kommunistpartiets interna organisation bygger på den av Lenin utvecklade principen om demokratisk centralism. Stat och parti är hierarkiskt uppbyggda med stark central styrning. Beslut från högre organ är bindande för organ på lägre nivå. Minoriteten måste underordna sig majoritetens beslut. Enligt teorin skulle det demokratiska inslaget bestå i att lägre organ väljer högre organ, men i praktiken innebar kommunistpartiets dominans att systemet var starkt centralstyrt.

Den sovjetiska modellen blev mönsterbildande för de kommunistiska regimer som efter andra världskriget upprättades i Central- och Östeuropa. Kina utvecklade efter 1949 en delvis egen kommunistisk modell. Efter murens fall och Sovjetunionens upplösning återstår kommunistiskt orienterade diktaturer endast i länder som Kina, Kuba och Nordkorea.

Forskningen om de kommunistiska styrelseformerna har genomgått stora förändringar, där den viktigaste vändpunkten inträffade i början av 1990-talet. Under kalla kriget inriktades forskningen i mycket på att uttolka makthavarnas avsikter och planer i de slutna samhällena bakom järnridån. Efter Sovjetunionens fall öppnades många arkiv och det blev möjligt att mer exakt dokumentera kommunismens övergrepp mot kritiker och dissidenter. Inom de kommunistiska systemen bedrevs en omfattande samhällsforskning med marxistiskt-leninistiska förtecken, men dessa skrifter tilldrar sig numera inget intresse.

Totalitära ideologier

Fascismen, nazismen och kommunismen brukar ibland sammanfattas under rubriken totalitära ideologier. Inom samhällsvetenskaplig och historisk forskning råder delade meningar om totalitarismbegreppets användbarhet. Det ligger i sakens natur att ett så vittfamnande begrepp som totalitär riskerar att underskatta de stora skillnader som finns mellan dessa olika åskådningar. Fördelen är att begreppet uppmärksammar vissa gemensamma drag i de diktaturer som så starkt kom att prägla 1900-talets historia. Begreppet totalitarism fick särskilt stor spridning genom Hannah Arendts uppmärksammade bok »The Origins of Totalitarianism» som utkom 1951.

Med totalitär avses ett system där staten utövar stark, för att inte säga fullständig, kontroll över individer och samhälle. Det är bara i tekniskt utvecklade och väl

organiserade samhällen som en totalitär ordning över huvud taget är möjlig. Många härskare genom tiderna kan ha drömt om att övervaka och styra sina undersåtar, men först i modern tid skapades instrumenten för en effektiv centralstyrning av samhället.

De fascistiska, nazistiska och kommunistiska staterna kan därmed betecknas totalitära diktaturer, vilka styr samhället genom övervakning, förföljelser, propaganda, tankekontroll och ideologisk likriktning. Gemensamt för dessa system är också att de kontrolleras av ett parti med maktmonopol och att de utvecklar en kult kring statens ledare.

Fenomenen totalitär och diktatur behöver emellertid inte nödvändigtvis hänga samman. Diktatur hänvisar till en maktkoncentration *inom staten*, totalitär betecknar en relation *mellan stat och samhälle*. En diktatur som inte är totalitär avstår från ambitionen att utöva total tankekontroll, så länge medborgarna inte gör anspråk på att påverka den politiska styrelsen. Det finns också forskare och debattörer som talar om totalitär demokrati. Därmed avses samhällen som präglas av majoritetstyranni, där individerna har få möjligheter att påverka politiken mellan valen och där de valda ledarna utvecklar en omfattande apparat för att övervaka invånarna.

Fundamentalism

Gemensamt för de totalitära riktningarna är att de utgår från föreställningen att det finns en enda sanning, en enda riktig uppfattning om det goda samhället. Det går i detta avseende en avgörande skiljelinje gentemot idén om det öppna samhället med dess yttrandefrihet, fria medier och en kritisk, prövande debatt.

Absolutism och relativism. Flera demokratiteoretiker har försökt renodla denna skillnad mellan två diametralt skilda samhällsfilosofier. Enligt Hans Kelsen finns det ett bestämt samband mellan demokratiuppfattning och världsåskådning. En antidemokratisk attityd hänger samman med filosofisk absolutism, medan ett demokratiskt sinnelag motsvaras av filosofisk relativism. Filosofisk absolutism innebär att kunskapsföremålet helt och hållet är bestämt av yttre lagar och därför inte är åtkomligt för den mänskliga skapelseakt som är demokratins förutsättning. Filosofisk relativism utgår däremot från att det mänskliga kunskapssubjektet, inom förnuftets gränser, har möjlighet att förstå och omskapa världen.

Den demokratiska metoden motiveras av att staten inte kan utgå från något absolut svar på frågan vad som är det goda och det bästa. Tolerans, minoritetsrättigheter, yttrandefrihet och tankefrihet har ingen plats inom ett system som grundas på absoluta värden. Den som tror sig sitta inne med en högre, absolut kunskap anser sig också ha rätt att påtvinga andra sin uppfattning. Enligt absolutismen är det straffbart att ha fel, enligt relativismen ger fel en möjlighet att lära av misstag. Demokratin måste ta hänsyn till att det är minoriteten som kan ha rätt och måste ständigt vara öppen för kritik, debatt och intellektuell frihet.

I ett längre historiskt perspektiv har skillnaden mellan absolutism och relativism framför allt ställts på sin spets när det gäller demokratins förhållande till religionen. I dagens Europa accepterar de kyrkliga samfunden att verka inom det demokratiska samhällets ram; endast några mindre sekter vägrar att erkänna statens legitimitet

när det gäller lagstiftning och myndighetsutövning. Men bakom denna situation av relativ sämja mellan kyrka och stat ligger långa, konfliktfyllda och ibland våldsamma konflikter.

Den katolska kyrkan hävdade under medeltiden en uppfattning som kan betecknas som teokratisk. Denna doktrin om gudsvälde innebar att kyrkan, och ytterst påven, var den yttersta auktoriteten både när det gällde andlig och världslig makt. Påvens makt var fullkomlig (*plenitudo potestatis*) och stod över konungar och furstar. Redan under medeltiden började påvens absoluta maktanspråk att ifrågasättas av tänkare som Dante och Marsilius av Padua, men det skulle dröja många århundraden innan kyrkan slutligen accepterade en sekulariserad stat.

Teokratiska uppfattningar av politisk betydelse återfinns i dag främst inom några islamska riktningar. En vanligt förekommande beteckning är fundamentalism, en term som ursprungligen kom till för att beteckna de protestantiska rörelser som hävdar att Bibeln alltid har rätt och att alla handlingar måste ha skriften som fundament. En sådan absolut trohet mot religiösa bud behöver i och för sig inte vara sammankopplad med en teokratisk samhällsfilosofi, men i dagens språkbruk har begreppet fundamentalism kommit att beteckna religiös rättrogenhet kombinerad med uppfattningen att samhället bör styras i enlighet med religiösa normer.

Islamistiska rörelser. Islamism är en militant form av islamisk fundamentalism. Begreppet islamism används här för att beteckna politiska rörelser som aktivt verkar för ett samhälle som styrs i enlighet med islamsk lag, sharia, framför allt grundad på Koranen och Sunna. En del islamistiska rörelser är mer moderata, medan de mest radikala formerna av islamism helt förkastar demokratin. Islamism och islamister är således mycket snävare begrepp än islam och muslimer. Den tyska säkerhetstjänsten har uppskattat att av de muslimer som är bosatta i Tyskland tillhör 1 procent något slag av islamistisk organisation.

En islamistisk ledare med anknytning till al-Qaida, Abu Musab al-Zarqawi, formulerade sin syn på demokratin i en radioutsändning 2005 via en islamistisk webbplats. Dokumentet, som har översatts av amerikanska Rand Corporation, ger en kondenserad sammanfattning av de viktigaste skillnaderna mellan demokrati och islamism:

»Demokrati grundas på uppfattningen att makten kommer från folket, också den lagstiftande makten, vilket innebär att det är människan som är lagstiftare, inte Allah. Detta är i sig en hädelse, eftersom det strider mot Tawhid (tron på en odelbar gud).»

»Demokrati grundas på trosfrihet och religionsfrihet, vilket tillåter människor att välja vilken tro eller religion som helst, när som helst, vilket leder till att man dyrkar andra gudar än Allah, vilket är en dödssynd.»

»Konflikter läggs fram inför människor för att de ska bilda sig en egen uppfattning och själva döma.»

»Demokrati grundas på yttrandefrihet, oavsett vilket uttryck den kan få, inklusive förolämpningar mot religionen.»

»Demokrati grundas på en uppdelning mellan staten och religionen, vilket strider mot principerna i islam, som är religion och lag.»

»Demokrati grundas på politiska partier och grupper, oavsett ideologi och etisk

bakgrund. Detta innebär att partier som hädar erkänns som legitima och därmed accepteras deras existens och deras spridande av hädelsepropaganda, vilket strider mot islams lagar.»

»Demokrati grundas på att få fram majoritetens åsikt. Även om majoritetsuppfattningen är korrupt så vinner den kraft och blir oomtvistlig. Detta står i strid med islams principer, som utgår från fasta lagar och som inte lämnar utrymme för misstag.»

Abu Musab al-Zarqawi hade i alla fall en glasklar bild av sin fiende. Han dödades i Irak 2006 under en amerikansk flygattack.

Hotbild

Säkerhetspolisen har till uppgift att inom Rikspolisstyrelsen leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Syftet är att skydda det demokratiska systemet, medborgarnas fri- och rättigheter samt den nationella säkerheten. Säpo har ett informations- och erfarenhetsutbyte med andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster. Inom Säpo finns bland annat avdelningar för terrorismbekämpning och författningsskydd. Av öppna källor framgår att Säkerhetspolisen bedömer att de största hoten mot den svenska demokratin i dag kommer från terrorism och politisk extremism.

Terrorism. Säpo anser att det finns stor risk för att Sverige utnyttjas som bas för rekrytering, logistiskt stöd och finansiering av terrorism och att Sverige används som bas för att planera attentat utanför landets gränser.

Det saknas en entydig definition av begreppet terrorism, men det finns en svensk lag om terroristbrott som baseras på EU:s rambeslut om terrorismbekämpning. Enligt denna är terrorism en gärning som allvarligt kan skada en stat eller mellanstatlig organisation om gärningen syftar till att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp, tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer.

Terrorismen i Europa har förändrats sedan attentaten i USA den 11 september 2001. Attentaten i Madrid 2004, London 2005 samt ett antal avstyrda och misslyckade attentatsförsök visar, enligt Säpos bedömning, på ett växande hot mot Europas länder. Hotbilden har blivit alltmer komplex. I fler än ett fall har attentat planerats eller genomförts av nätverk eller strukturer som endast har ideologiska band till kända terroristorganisationer. Dessa nätverk och strukturer har därmed varit okända hos de europeiska säkerhetstjänsterna. Det har också visat sig att attentatsmännen ofta är unga radikaliserade personer, uppvuxna i det samhälle de vänder sig emot. Säpo gör bedömningen att de bland annat drivs av våldsglorifiering, personligt utanförskap i samhället och upplevda orättvisor i världspolitiken.

Den globala samordningen av terrorismbekämpningen leds av FN. Generalförsamlingen antog 2006 en övergripande strategi och en handlingsplan för kampen mot terrorismen. Riktlinjerna understryker att terrorism är ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet och uppmanar till förstärkt mellanstatligt samarbete för att förebygga och bekämpa terrorism. Handlingsplanen framhäver emel-

lertid också att medlemsstaterna aktivt måste befrämja en utveckling som minskar utanförskapet i samhället, särskilt genom att reducera ungdomsarbetslösheten, och därmed komma till rätta med den sociala marginalisering som bildar grogrund för extremism och rekrytering av terrorister.

Politisk extremism. Som ett led i arbetet med att skydda rikets säkerhet kartlägger och motverkar Säkerhetspolisen svenska extremistmiljöer som kan utgöra ett hot mot demokratin. Kartläggningen syftar till att få kunskap om miljöernas ideologier, aktörer och tillvägagångssätt.

Enligt Säpo är det främst två politiska aktörer som kan utgöra ett hot. En klassificeras som högerextremistisk (vit makt-miljön), den andra som vänsterextremistisk (den autonoma miljön). I dessa miljöer finns grupper, individer och nätverk som är beredda att använda våld, hot eller tvång för att nå politiska mål eller hindra enskilda individer från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. De vanligaste brotten som dessa grupper begår är olaga hot, ofredande, misshandel, våldsamt upplopp och klotter.

Politiskt motiverad brottslighet riktar sig särskilt mot företrädare för offentliga beslutsorgan, förvaltningsmyndigheter och rättsväsendet. Hot mot förtroendevalda har växt till ett så omfattande problem att det har blivit föremål för särskilda forskningsprojekt och utredningar. Ett ökande antal politiker rapporterar att de utsatts för hot och trakasserier och några fall av våld. Vissa av övergreppen kommer från kriminella grupperingar, homofoba grupper, högerextremister, rasister och lokala aktionsgrupper.

Vit makt-miljön. Vit makt-miljön består, enligt Säpo, av individer, grupper och nätverk med högerextrema åsikter som är beredda att använda våld för sina politiska syften. I denna miljö finns ett utbrett hat mot samhällets etablerade maktstrukturer, till exempel politiker, samhällsinstitutioner, massmedier och multinationella företag. Miljön har en stark subkultur och verkar genom aktiviteter såsom propagandaspridning, kampsportsträning och fältmarscher.

Vit makt-miljön är rasideologisk. Det finns en föreställning om att människan kan delas in i olika raser, där den vita rasen är överlägsen. Det finns också en föreställning om en judisk världskonspiration, benämnd Zionist Occupation Government (ZOG). Enligt denna uppfattning har judarna stort inflytande över landets politiker, militär, rättsväsende och medier. Historierevisionismen är ytterligare en del av ideologin, som bland annat innefattar uppfattningen att förintelsen under andra världskriget inte har ägt rum. Ideologin omfattar dessutom homofobi och en extrem form av nationalism.

Enligt Säpo är det två organisationer som dominerar den svenska vit makt-miljön: Nationalsocialistisk front (NSF) och Svenska motståndsrörelsen (SMR). Den högerextrema webbplatsen Info14 är också en central aktör.

Den autonoma miljön. Den autonoma miljön karaktäriseras av Säpo som löst sammansatta nätverk som använder olika organisations-, aktions- och kampanjnamn. Nätverken samarbetar ofta i olika gemensamma kampanjer. Det finns två olika läger inom miljön. Det ena består av grupperingar som förespråkar traditionell politisk verksamhet utan våldsinslag. Det andra utgörs av grupperingar som förespråkar och använder våld.

Målet för den autonoma miljön är ett klasslöst och rättvist samhälle. I förlängningen innebär det en rättvisare världsordning där globaliseringen inte sker på tredje världens bekostnad. För att nå målet förespråkar miljön direkta aktioner och utomparlamentariska metoder. Aktioner genomförs mot överstatliga organisationer, finansiella sammanslutningar, multinationella företag och myndigheter. Det förekommer också att aktioner riktas mot enskilda personer som anses upprätthålla rådande maktstrukturer.

Det finns flera olika ideologiska strömningar inom den autonoma miljön. Anarkismen är en av de grundläggande. Den autonoma miljön är emot alla former av förtryck, något som anses finnas på alla nivåer. Exempelvis anses de rika förtrycka de fattiga och män förtrycka kvinnor.

På grund av den autonoma miljöns lösliga organisering har Säkerhetspolisen svårigheter att närmare bestämma vilka aktörer som ingår i miljön. Vissa grupperingar, främst Antifascistisk aktion (Afa) och Syndikalistiska ungdomsförbundet (Suf), har funnits en längre tid. Under senare år har det inom den autonoma miljön också förekommit andra grupperingar, av vilka Säpo särskilt utpekar Osynliga partiet, Global Intifada och Reclaim the Streets/Reclaim the City.

Demokratins självförsvar

Redan i demokratins institutionella uppbyggnad finns ett antal element som avser att trygga systemets stabilitet och kontinuitet. Procedurregler, konstitutionellt garanterade fri- och rättigheter, maktdelning och granskningsorgan är några metoder att upprätthålla de demokratiska spelreglerna. Också faktorer i det omgivande samhället har betydelse för att bevara demokratin. Statistiska analyser har påvisat vikten av ekonomiskt välstånd, social jämlikhet och, inte minst, medborgarnas förtroende. Men det finns också ett antal mekanismer som syftar till att mer direkt och handgripligt försvara demokratin mot faktiska eller upplevda hot.

Säkerhetstjänst

Staten nöjer sig inte med att skydda sig mot angrepp mot den demokratiska samhällsordningen utan försöker också i förväg kartlägga tänkbara hot. Huvudinstrumentet är en säkerhetstjänst, som kan vara något olika organiserad i olika länder. Den tyska säkerhetstjänsten bedrivs inom ramen för en särskild myndighet, Bundesamt für Verfassungsschutz. I Sverige är Säkerhetspolisen en del av Rikspolisstyrelsen men har en delvis självständig ställning med en egen generaldirektör.

Säkerhetstjänsten, särskilt dess övervakning av privatpersoner och politiska organisationer, har tidvis varit starkt omdiskuterad. Verksamheten har, till följd av sin hemliga natur, varit svårutforskad och vansklig att dokumentera. Dåvarande HSFR, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, fick i slutet av 1990-talet ett anslag för ett forskningsprogram om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, men flera av delprojekten kunde inte genomföras eftersom forskarna inte fick tillgång till nödvändigt arkivmaterial. En statlig utredning, med

deltagande av historiker och samhällsforskare, fick sedan i uppgift att kartlägga och granska de svenska säkerhetstjänsternas verksamhet när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden. Genom en lagändring lättades sekretessen speciellt för Säkerhetstjänstkommissionen. Kommissionen ger den hittills mest täckande och detaljerade skildringen av den svenska säkerhetstjänsten under perioden från andra världskrigets slut till 1990-talet slut.

Det får nu anses klarlagt att säkerhetspolisens övervakning var betydligt mer omfattande och ingående än vad som tidigare erkänts från officiellt håll. Säkerhetstjänstkommissionen visar att människor registrerades för sina politiska åsikters skull. I registren fanns inte bara ledande kommunister och nazister utan även personer som prenumererat på Vietnambulletinen eller hade deltagit i en demonstration. Även släktingar och bekanta hamnade i registren. Telefonavlyssning var en vanligt förekommande spaningsmetod och överskottsinformation sparades i personakter. Kommissionen riktade skarp kritik mot att telefonavlyssning, som innebär ett allvarligt intrång i den personliga integriteten, tilläts fortgå under så lång tid. Säkerhetspolisen hade även avlyssnat tidningsredaktioner, vilket aktualiserade förhållandet till tryckfrihet och meddelarskydd.

Säkerhetstjänstkommissionen konstaterade också att det fanns stora brister i det kontrollsystem som fanns kring den hemliga övervakningen. Det hade uppstått en klyfta mellan det formella regelsystemet och den praktiska verksamheten. Domstolarna hade i många fall inte i tillräcklig utsträckning levt upp till sin uppgift att vara ett värn för den enskildes rättssäkerhet. Åklagarna hade antingen inte trängt tillräckligt djupt i materialet eller också i alltför hög grad solidariserat sig med den polisiära bedömningen. Tillsynsmyndigheterna hade, genom att inte reagera mot rättsutvecklingen, i praktiken sanktionerat denna. Regeringens föreskrifter var otydliga och det hände att riksdagen fick ett ofullständigt och missvisande faktaunderlag.

Repression

Med tanke på att staten har monopol på tvångsmakt i samhället kan det förefalla naturligt att demokratin till sitt försvar utnyttjar rättsliga instrument såsom lagstiftning, förbud och ytterst fängelsestraff. Men att använda tvångsmakt i den politiska processen leder till flera svårlösta problem. I själva verket måste tre förutsättningar vara uppfyllda för att repression ska vara att effektivt medel i demokratins självförsvar.

För det första måste motståndaren vara tydligt identifierbar. Det är dock bara i undantagsfall som det med full säkerhet går att avgöra exakt vad som utgör ett hot och att utpeka vem eller vilka som utgör en omedelbar fara för det demokratiska statsskicket. Vanligen rör det sig i stället om misstankar, gråzoner, och indirekta samband. Säkerhetstjänsten hade också en enklare uppgift under kalla kriget, då hotet primärt ansågs komma från ett välorganiserat och sammansvetsat kommunistparti. Dagens hot kommer däremot ofta från löst sammanhållna nätverk som saknar tydlig organisation och ledarstruktur.

För det andra måste förbud och andra ingripande åtgärder träffa den skyldige

– och ingen annan än den skyldige. Redan de svenska erfarenheterna visar emellertid hur svårt det är att rikta telefonavlyssning och andra tvångsmedel enbart mot vissa utpekade personer utan att också närstående och bekanta drabbas. Moderna tekniker för övervakning ger dessutom stora mängder överskottsinformation som kan missbrukas och användas för andra syften än det primära demokratiskyddet. Här aktualiseras den konstitutionella proportionalitetsprincipen, som innebär att en åtgärd måste vara dimensionerad för sitt syfte, det vill säga ändamålsenlig, nödvändig och inte bruka mer våld än nöden kräver.

En tredje svårighet är att kunna angripa demokratins fiender utan att angripa demokratin. Regleringen av yttrandefriheten visar hur svårt det kan vara att dra gränsen mellan tillåtna och förbjudna yttranden. Rikets säkerhet är ett skyddsvärt intresse, men varje inskränkning av yttrandefriheten och offentlighetsprincipen måste vägas mot demokratins grundläggande krav på insyn, öppenhet och fri debatt.

Det är i praktiken sällan som samtliga dessa förutsättningar är uppfyllda. Tvärtom finns det numera en rad exempel på att repression är ett mycket problematiskt instrument som försvar för demokratin.

Förbud mot antidemokratiska partier. Mot bakgrund av landets dystra historiska erfarenheter har Tyskland byggt upp ett särskilt omfattande skydd för den demokratiska samhällsordningen. Genom 1949 års grundlag infördes exempelvis en möjlighet att förbjuda politiska partier. Paragrafen säger att partier som genom sina mål eller sina anhängares uppträdande syftar till att inskränka eller upphäva den demokratiska ordningen, eller som hotar republikens fortbestånd, kan förklaras som stridande mot författningen. Beslut om partiförbud fattas av landets författningsdomstol.

Efter demokratins återinförande i Tyskland har två partier förbjudits. År 1952 förbjöds ett nynazistiskt parti och år 1956 ett kommunistiskt parti. I början på 2000-talet gjorde regeringen ett försök att förbjuda det högerextrema partiet NPD. Försöket misslyckades emellertid och utvecklades i stället till en politisk skandal. Det visade sig nämligen att flera av partiets ledande personer i själva verket var infiltratörer från säkerhetstjänsten. Författningsdomstolen avvisade förslaget om ett förbud.

I tysk debatt betraktas partiförbud numera inte som en realistisk metod för att komma till rätta med nynazistiska och andra antidemokratiska rörelser, annat än om det skulle dyka upp ett direkt och överhängande hot mot den demokratiska ordningen. Ett partiförbud står i konflikt med det öppna samhällets yttrandefrihet och föreningsfrihet.

Förbud mot antidemokratiska yttranden. Synen på vad som utgörs ett antidemokratiskt yttrande varierar mellan länder och mellan olika tidsperioder. Den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen har ändrats ett flertal gånger, men det är vanskligt att urskilja någon enhetlig trend. Vissa typer av yttranden som för några årtionden sedan ansågs strida mot det demokratiska statsskicket är nu accepterade, medan utvecklingen i andra avseenden inneburit att yttrandefriheten har inskränkts.

Tidigare var det i Sverige förbjudet att framföra ett yttrande som innebar ärekränkning mot konungen eller annan medlem av konungahuset. Man kunde också

bli straffad om man framförde en uppfattning som uppfattades som en förolämpning gentemot en statlig ämbetsman. I tryckfrihetsförordningens brottskatalog fanns också förbud mot att skymfa sådant som av svenska kyrkan eller något annat trossamfund hålles heligt. Dessa begränsningar av yttrandefriheten upphävdes under 1960- och 1970-talen.

Däremot har bestämmelserna om hets mot folkgrupp skärpts i flera steg. Numera definieras hets mot folkgrupp som att någon »hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning». Den demokratiska rättsstatens ambition att skydda minoriteter mot diskriminering leder oundvikligen till konflikter med yttrandefriheten. Det finns flera rättsfall där domstolar tvingats ta ställning till om fördomsfulla yttranden och nedsättande omdömen om olika befolkningsgrupper har varit straffbara eller inte.

År 1997 hölls en föreläsning vid Umeå universitet inför en grupp studenter under rubriken »Vad vill nazisterna». Föreläsaren förklarade att han bekände sig till den nationalsocialistiska ideologin och hävdade uppfattningen att någon förintelse av judar och andra folkgrupper inte hade ägt rum under andra världskriget utan att det i dag är en organiserad sionism eller judendom som lyckats vidmakthålla denna historieuppfattning och att den högtstående vita rasens existens är hotad av rasblandning och invandring och att sanningen är antisemitisk och rasistisk. Föreläsaren dömdes för hets mot folkgrupp.

År 2003 höll pingstpastorn Åke Green en predikan om homosexualitet och uttalade där bland annat att sexuella abnormiteter är »en djup cancersvulst på hela samhällskroppen». Tingsrätten dömde pastor Green till en månads fängelse för hets mot folkgrupp. Domen överklagades och hovrätten friade den åtalade pastorn. Riksåklagaren överklagade då till Högsta domstolen, som gick på hovrättens linje och frikände Green. Högsta domstolen fann att Green sannolikt skulle ha dömts om man endast utgick från svensk lagstiftning, eftersom yttrandefrihetsskyddet inte var tillräckligt starkt för att hindra en fällande dom. Men Högsta domstolen frikände Green med hänvisning till Europakonventionen, som ger ett starkare skydd för yttrandefriheten.

Även kampen mot terrorismen har lett till konflikter med yttrandefriheten. Under de mest våldsamma åren av den långa konflikten mellan katoliker och protestanter på Nordirland genomfördes flera attentat mot brittiska politiker och institutioner. Margaret Thatchers regering tog 1988 initiativet till ett förbud som innebar att medierna inte tilläts att ge röst åt företrädare för ett antal utpekade organisationer. Terrorister skulle inte tillåtas att propagera för sina åsikter offentligt, löd motiveringen. Förbudet drabbade i praktiken främst Sinn Féin-ledaren Gerry Adams. Medierna kringgick förbudet på olika sätt, bland annat genom att en skådespelare läste upp Adams intervjusvar – förbudet gällde bara återgivandet av rösten (*voice ban*). Förbudet blev både förlöjligat och verkningslöst och upphävdes efter några år.

Ingripanden mot terroristmisstänkta. En huvudstrategi i kampen mot terrorismen går ut på att spåra upp och oskadliggöra presumtiva terrorister innan de hinner sätta sina planer i verket. Efter attentatet 2001 tillfångatog amerikanska styrkor ett stort antal personer som misstänktes för att ha genomfört eller planerat

terrordåd. Särskilt uppmärksammade blev de fångar som hållits internerade vid den amerikanska militärbasen Guantánamo på Kuba. Högsta domstolen i USA har genom flera domar kommit fram till att interneringen stred mot gällande rätt och att fångarna har rätt att få sin sak prövad av ordinarie domstolar. Domstolen har slagit fast att frihet och säkerhet kan förenas, men bara inom ramen för rättsordningen och dess skydd för individens rättigheter (Boumediene v. Bush 2008).

FN:s sanktioner mot terrorismen har bland annat tagit sig uttryck i en sanktionslista som namnger personer och organisationer med påstådda kopplingar till talibanerna. Sanktionslistan har också antagits av EU. Tre svenska medborgare med somalisk bakgrund fördes upp på denna lista och fick därigenom sina ekonomiska tillgångar frysta. Efter fem år avfördes de från listan och har därefter sökt kompensation för de kränkningar som de utsatts för. Europarådets parlamentariska församling har antagit en resolution (1597/2008) om att metoderna för terroristbekämpning måste ta större hänsyn till rättssäkerhet och medborgarnas fri- och rättigheter. Svartlistning måste vara tidsbegränsad och de som utsätts för sanktioner måste få veta vad de anklagas för, ha rätt att bli hörda och få möjlighet att försvara sig.

I december 2001 beslöt regeringen att avvisa två egyptiska medborgare till Egypten. Svensk säkerhetspolis överlämnade de två personerna till företrädare för den amerikanska säkerhetstjänsten på Bromma och transporten skedde med ett amerikanskt flygplan. De egyptiska myndigheterna hade förklarat att de avvisade inte skulle utsättas för tortyr, en försäkran som efter hand kom att ifrågasättas av granskande journalister. JO fann senare att de båda egyptiska medborgarna utsatts för en förnedrande behandling och ifrågasatte om inte verkställigheten kom att genomföras på ett sätt som utgjorde en kränkning av Europakonventionen. Riksdagens konstitutionsutskott granskade ärendet och drog slutsatsen att Sverige inte borde ha godtagit Egyptens garanti mot tortyr. FN:s kommitté mot tortyr konstaterade att Sverige brutit mot tortyrkonventionen. En av egyptierna begärde skadestånd av svenska staten och Justitiekanslern gav honom rätt. Enligt JK stred avvisningen och behandlingen mot hans rättigheter enligt Europakonventionen och det stod klart att han utsatts för tortyr i Egypten.

Försvarsstrategier

Demokratins självförsvar är uppenbarligen ett av demokratins största och mest svårlösta problem. De historiska erfarenheterna visar att demokratin aldrig är tryggad utan behöver ett aktivt försvar. Frågan är hur långt demokratin kan gå för att försvara sig själv.

Redan i begreppet »försvar» ligger ett demokratiproblem. Ord som »försvar», »fiende» och »strid» är metaforer som hämtats från krigets värld. I vissa grundläggande avseenden är kriget oförenligt med demokratin, som förutsätter ett fredlig samhälle. Krigets syfte är att besegra fienden, demokratin går ut på att leva i gemenskap med andra. Krigshandlingar, som ytterst leder till att döda motståndaren, är avhumaniserande. Ett krigsinfluerat bildspråk riskerar därför att undergräva demokratins fredsidé. Visserligen kan demokratier tvingas att tillgripa milititärt försvar när de är akut hotade, men varje tillfälle då demokratin »förklarar krig» är en delseger för motparten.

Historien visar, särskilt under de senare årens terroristjakt, att självförsvaret kan leda till inskränkningar av det demokratiska samhällets fundamentala princip om medborgarnas fri- och rättigheter. Det flesta av de aktuella exemplen på självförsvarets problem gäller statliga åtgärder som kränker den personliga integriteten. En möjlig lösning skulle kunna vara att staten avstod från aktiva ingripanden och i stället överlät demokratiförsvaret till frivilliga organisationer och andra delar av det civila samhället. Men historien visar att också denna utväg kan leda till stora problem. Sedan demokratins genombrott har de största hoten kommit från rörelser som fascism och kommunism. Antifascism och antikommunism har därför blivit givna försvarsstrategier. Men det är inte alltid som fiendens fiende varit demokratins bästa vän. Antifascismen har delvis förts på kommunisternas villkor och antikommunismen har engagerat fascister. Antidemokrater har bekämpat antidemokrater.

Antikommunism har varit ett ledmotiv i amerikansk utrikespolitik sedan kalla krigets början. Genom direkta och indirekta interventioner, ofta med säkerhetstjänsten CIA som instrument, har USA i flera länder understött högerextremister och diktatorer därför att dessa anses ha utgjort ett bålverk mot kommunismen. Amerikansk utrikespolitik har därför, som i Irak 1953, Guatemala 1954 och Chile 1973 för att bara nämna några exempel, gynnat diktaturer snarare än demokratisering.

Antifascism var under vissa perioder ett viktigt inslag i sovjetisk utrikespolitik. Under några år i slutet av 1930-talet uppmuntrade Sovjetunionen kampen mot fascismen i Europa genom bildandet av breda enhetsfronter, som i praktiken kontrollerades av lokala kommunistpartier, vilka i sin tur ingick i den kommunistiska internationalen Komintern. Under kalla kriget stödde Moskva befrielserörelser i åtskilliga av tredje världens länder, vanligen med antikolonialism och antifascism som motivering. Sovjetunionen kunde på detta sätt öka sitt eget inflytande i världen.

Historien visar också att kampen mellan antifascister och antikommunister var en bidragande faktor till att den parlamentariska demokratin föll sönder i många av mellankrigstidens Europa. De båda extremrörelsernas anhängare uniformerade sig och beväpnade sig och den politiska konflikten trappades upp till gatustrider och inbördeskrig. När de kommunistiska och fascistiska partierna vägrade ta regeringsansvar och i stället valde utomparlamentarisk kamp blockerades det politiska systemet. De svaga och instabila regeringar som därmed blev följden hade inte tillräcklig kraft för att försvara demokratin och genomföra nödvändiga reformer.

Forskningen om demokratins självförsvar har huvudsakligen en historisk och sociologisk inriktning och främst ägnats åt att i efterhand förstå varför mellankrigstidens demokratier inte hade tillräcklig motståndskraft. Perspektiven växlar mellan å ena sidan ett aktörsorienterat angreppssätt, som framhäver betydelsen av politikers, partiers och organisationers bedömningar, handlingsval och misstag, och å andra sidan mer strukturorienterade teorier som uppmärksammar hur demokratiförsvaret försvårats av ländernas befolkningssammansättning, ekonomiska förhållanden, sociala motsättningar samt religiösa och kulturella traditioner.

Den allmänna slutsatsen är att staten spelar en avgörande roll i försvaret för demokratin. Därmed blir valet av politisk handlingslinje en förstarangsfråga. Man kunde förvänta att demokratiska stater och mellanfolkliga organisationer sedan länge har formulerat genomtänkta och hållbara program för att försvara demokra-

Demokratins försvarsstrategier



Efter Giovanni Capoccia (2005). Defending Democracy. Reactions to Extremism in Interwar Europe. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

tin, men denna typ av samlad strategi för demokratins självförsvar lyser med sin frånvaro. I stället har det blivit samhällsforskares uppgift att samla de olika försvarsreaktioner som kan observeras runt om i olika länder och systematisera dessa under mer enhetliga begrepp. En sådan klassificering skiljer å ena sidan mellan strategier som innesluter och strategier som utesluter demokratins motståndare och å andra sidan kortsiktiga och långsiktiga strategier.

Kortsiktiga reaktioner som syftar till att marginalisera och utesluta demokratins motståndare från den politiska processen kan innefatta begränsningar av yttrandefriheten, reseförbud, frysta ekonomiska tillgångar och andra slags repressiva åtgärder. En mer långsiktig form av uteslutning är permanenta förbud riktade mot exempelvis extremistpartier och rasistiska organisationer.

Inneslutandets strategi går ut på att acceptera antidemokratiska rörelser i den politiska processen och bemöta propagandan genom argumentation och dialog. Denna strategi bygger på en tilltro till det öppna samhällets kritiska metod och övertygelsen att den stora majoriteten önskar bevara det demokratiska styrelseskicket. En långsiktig strategi går ut på demokratisk fostran genom attitydpåverkan och utbildning, inte minst i skolor och inriktad mot ungdomar.

Som så ofta i politiken är det inte fråga om ett antingen eller. De olika försvarsstrategierna låter sig mycket väl förenas, men det är en öppen fråga hur de ska kombineras och var tyngdpunkten ska läggas. En del debattörer och stater prioriterar repression och andra former av uteslutning, medan andra sätter större hopp till förnuft, debatt och opinionsbildning.

Valet mellan uteslutandets och inneslutandets strategier blir i praktiken en fråga om vilken utsträckning som statens tvångsmedel ska tas i anspråk i försvaret mot demokratins motståndare. Även demokratiska stater riskerar här att utveckla ett samhälle med »politisk justis», där rättsmaskineriet används i politiskt syfte. Rättsstatens grundläggande princip om likhet inför lagen innebär emellertid att även antidemokrater har rätt till samma behandling som andra medborgare. Frågan blir därmed snarast hur staten kan upprätthålla den rättsordning som gäller alla och som sätter bestämda gränser för vilka handlingar som är tillåtna i den politiska processen. Statens uppgift är att effektivt beivra brott som exempelvis olaga hot,

misshandel och våldsamt upplopp, oavsett om gärningen har ett politiskt syfte eller inte.

Det är särskilt gränsdragningen kring yttrandefriheten som leder till konflikt mellan säkerhet och frihet. Senare tiders erfarenheter, från både Sverige och andra demokratier, är att kampen mot terrorism, diskriminering och andra antidemokratiska yttringar har fått motivera långtgående inskränkningar av yttrandefriheten. Det förs i dag en intensiv debatt om hur yttrandefriheten bör regleras. En grupp forskare och människorättsaktivister har i Johannesburgsdeklarationen försökt att precisera hur långt en stat kan gå för att skydda sina säkerhetsintressen utan att hota yttrandefriheten. Ett hot mot rikets säkerhet bör exempelvis vara verkligt och konkret, inte bara allmänt och vagt, för att kunna motivera ingrepp i det fria ordet (The Johannesburg principles on national security, freedom of expression and access to information, www.article19.org). Det är emellertid bara att konstatera att det finns många stater som inte följer dessa rekommendationer.

Rättsstaten innebär att alla handlingar som inte är förbjudna är tillåtna. Så länge antidemokrater håller sig inom lagens råmärken har de samma rättigheter, och skyldigheter, som alla medborgare och därmed är det följaktligen inneslutandet som måste bli huvudstrategi. Ytterst betyder det att varje medborgare måste vara bekant med argumenten för och emot demokrati och i varje situation, även i de mest vardagliga sammanhang, vara beredd att bemöta rasistiska åsikter och andra antidemokratiska uppfattningar. Demokratins självförsvar kan därför bara bli verkligt effektivt när det är demokratiskt, det vill säga när demokratiförsvaret har en stark folklig förankring.

Demokratins framtid

Sedan början av 1990-talet råder en försiktig optimism när det gäller demokratins framtid. Visserligen pressas demokratierna av terrorism, klimatförändringar och andra stora utmaningar, men folkstyrelsens modell har nu börjat betraktas som den normala styrelseformen. Demokrati är inte längre ett fenomen som enbart förknippas med västliga industriländer utan den demokratiska familjen omfattar nu även stater som Botswana, Costa Rica, Kap Verde, Mauritius, Mongoliet, Panama, Surinam, Sydkorea och Uruguay.

Bilden av demokratins framtid är emellertid långt ifrån entydig och varierar både mellan olika bedömare och från tid till annan. Både demokratiteoretiska perspektiv och diagnoser över demokratins problem kan skifta starkt. Under de senaste årtiondena har optimistiska och pessimistiska prognoser avlöst varandra.

Den mörka bilden

Det demokratiska experimentet såg länge ut att misslyckas. Efter parlamentarismens seger åren efter första världskriget så följde det stora bakslaget i form av totalitära diktaturer. Demokratin kom visserligen att återupprättas, men så sent som under 1970-talet föreföll demokratins kris att än en gång vara akut. Tysklands för-

bundskansler Willy Brandt trodde att demokratierna kunde klara sig högst några årtionden innan diktaturerna åter tog över. Hans mörka bild delades vid denna tid av åtskilliga andra, som också spådde att de parlamentariska demokratierna höll på att kollapsa och att den demokratiska parentesen skulle följas av nya diktaturer.

Systemperspektiv. Dessa och andra pessimistiska prognoser återgavs i en uppmärksammad bok som kom ut 1975, just vid den tid då energikris, fabriksnedläggningar, arbetslöshet och inflation skakade många gamla industriländer. Rapporten, med den tidstypiska titeln The Crisis of Democracy, skrevs av tre forskare och hade beställts av Trilateral Commission, en privat sammanslutning av företagsledare och politiker i USA, Europa och Japan.

Demokratin stod inför tre akuta utmaningar, menade rapportens författare, fransmannen Michel Crozier, amerikanen Samuel Huntington och japanen Joji Watanuki. Den första typen av problem kom utifrån och det var framför allt förändringarna i världsekonomin som hade negativa effekter på de demokratiska länderna. Inflation, råvarubrist, instabila valutasystem och obalanser i det ekonomiska utbytet mellan länderna var några av de problem som dominerade den ekonomisk-politiska dagordningen. Härtill kom den försvagning av västvärldens militära försvarsförmåga, som forskargruppen såg med stort allvar på.

Den andra typen av utmaning härrörde från de sociala och kulturella förändringar som pågick inom demokratins länder. Intellektuella och andra grupper hade börjat anklaga demokratierna för korruption, materialism och ineffektivitet och denna motkultur betraktade politikerna som redskap för monopolkapitalet. Undersökningar tydde också på att de äldre generationernas förlitan på kollektiva lösningar och materiella standardhöjningar nu ifrågasattes av en ungdomsgeneration som i stället prioriterade självförverkligande och individuella upplevelser.

Men det var den tredje typen av utmaning som forskarna ansåg vara allra allvarligast: demokratin led av ett inbyggt systemfel. Demokratin fungerade inte alltid som ett självkorrigerande system utan det kunde tvärtom hända att jämvikten rubbades och att systemet därför riskerade att falla sönder. Detta hot ansågs nu vara överhängande, eftersom traditionella metoder för social kontroll inte längre fungerade. Demokratin stod inför dilemmat att kraven på politiken ständigt ökade samtidigt som det politiska systemets handlingsförmåga stagnerade.

Rapporten utmynnade i slutsatsen att demokratin hade sig själv att skylla. Kraven på rättvisa och jämlikhet hade lett fram till att traditionella auktoriteter utmanades och att de politiska ledarna möttes av sjunkande förtroende. Demokratins ökning av det politiska deltagandet hade skapat en överbelastning (*overload*) och regeringarnas försök att svara på kraven hade lett till obalanser och inflationstendenser. Den politiska konkurrensen hade stegrats och bidragit till ökad splittring och fragmentering av det politiska systemet. Regeringarnas försök att tillgodose folkliga krav hade dessutom uppmuntrat till nationalistiska tendenser i ländernas utrikespolitik.

Trilateral-rapporten utsattes för hård kritik, både för sina utgångspunkter och för sina slutsatser. Men det står ändå klart att den formulerade uppfattningar som vid denna tid var mycket utbredda och att den bidrog till att forma en problemuppfattning som även under senare år tagit sig uttryck i pessimistiska bedömningar

av demokratins förmåga att lösa de stora framtidsproblemen. Energikrisen bildar bakgrund även till nutidens demokratidebatt och har fått ännu allvarligare inslag genom den klimatkris som skapats genom global uppvärmning. Fokus har därmed förskjutits från de nationella regeringarnas möjligheter att lösa ekonomiska kriser till demokratins förmåga att besluta och genomföra en effektiv klimatpolitik i global skala.

Medborgarperspektiv. Medan en del pessimistiska demokratiprognoser tar fasta på det demokratiska systemets mekanismer, är andra framtidsbilder mer färgade av en dyster bedömning av de pågående förändringarna bland medborgarna. Enligt detta perspektiv riskerar demokratin att gå under därför att folket sviker folkstyrelsen.

Det finns numera åtskilliga undersökningar som ger belägg för en tendens till sjunkande deltagande i politik och samhällsliv. Särskilt stort genomslag fick Robert Putnams undersökningar av utvecklingstendenserna i amerikanskt föreningsliv. Boken »Den ensamme bowlaren», en boktitel som snart också blev ett begrepp, bygger på statistik över hur många amerikaner som är med i bowlingklubbar. Medlemstalet kulminerade under 1960- och 1970-talen och har sedan fallit brant neråt. Om utvecklingen fortsätter i samma takt har alla medlemmar i praktiken försvunnit inom den närmaste tioårsperioden.

Detta mönster är inte unikt för bowlingföreningar. Genom att sammanställa olika datakällor kunde Putnam dokumentera en generell tendens som gäller olika slags frivilligt engagemang inom exempelvis hem- och skolaföreningar, fackföreningar, bridgeklubbar och lokala partiaktiviteter. Allt färre medborgare är socialt och politiskt aktiva i organiserad form. Putnam diskuterade dessutom vad som förklarar utvecklingen, vad medlemsminskningen leder till och vad man borde göra. Huvudförklaringen anges vara en kombination av generation och television. Fyrtiotalisterna verkar ha varit den sista generationen av organiserade aktivister medan »tv-generationen» framstår som föreningslivets desertörer. Putnam tolkar vad utvecklingen kommer att få för konsekvenser och slutsatsen blir dyster. Hoppet står till en pånyttfödelse av det civila samhället och för att kunna vända utvecklingen formulerar Putnam ett manifest med mer grannkontakter, samhällsengagemang, sångarfester och medlemsmöten. Nyckelorden är »socialt kapital» och »*community*».

Tendenserna till sjunkande medlemssiffror har kunnat beläggas i många andra länder. För Sveriges del är det särskilt de politiska partiernas negativa medlemsutveckling som passar in i Robert Putnams huvudmönster. Det finns också brett stöd för observationen att nedgången i traditionella former av politiskt deltagande löper parallellt med ett försvagat förtroende för partier och politiker. Få ifrågasätter själva beskrivningen utan forskningen har snarast inriktats på att analysera orsaker och bedöma konsekvenser. En allmän slutsats är att förtroendekrisens orsaker bör sökas i inre, snarare än yttre omständigheter. Den politiska processen har alstrat sina egna problem.

Partier, politiker och parlament har blivit sämre på att identifiera de samhällsproblem som medborgarna anser vara mest angelägna, på att kunna genomföra de politiska målsättningarna och på att förklara vad som händer i politiken. Samtidigt har också mycket hänt med medborgarnas förväntningar. Anspråken har höjts

och därmed förändras bedömningsgrunderna. Dagens invånare ställer större krav. Människor blir besvikna när politiken inte kan leverera några enkla lösningar.

Huvudslutsatsen av analyserna är både negativt och positivt. Det politiska systemet har i dag stora brister och yttrar sig i en förtroendekris. Men eftersom problemen främst orsakats av det politiska systemet, ligger också lösningarna inom demokratins möjligheter.

Den ljusa bilden

I en situation med delvis motstridande tendenser får urvalet av fakta en avgörande betydelse för slutsatserna om utvecklingens riktning. Likaväl som man kan finna belägg för att demokratin i vissa avseenden försämras kan man också finna stöd för en optimistisk prognos. Tecken på en ljus bild av demokratins framtid kan härledas från såväl det demokratiska systemets funktionssätt som medborgarnas förhållande till demokratin.

Systemperspektiv. Vad vi nu bevittnar är inte bara slutet på kalla krigets epok utan över huvud taget slutet på historien. Vi har nalkats slutpunkten i människans ideologiska utveckling – den liberala demokratin är den definitiva formen av mänsklig styrelsekonst. Så sammanfattade den amerikanske ekonomen och filosofen Francis Fukuyama sin huvudtes, först i en tidskriftsartikel 1989 och tre år senare i utvidgad form i bokform.

Fukuyamas provocerande slutsats om historiens slutpunkt bygger på en kombination av historiska och normativa argument. Utvecklingen sedan kalla krigets slut ger allmänt stöd för en optimistisk prognos eftersom allt fler av världens länder har blivit demokratiska. Men Fukuyamas resonemang bygger dessutom på en historiefilosofi som gör det meningsfullt att föreställa sig att samhällens historiska utveckling följer en enhetlig och målbestämd bana. Samhällets främsta drivkraft är, enligt Fukuyama, ekonomisk modernisering som bygger på vetenskapliga och tekniska innovationer. Denna framstegsoptimistiska historiesyn leder fram till prognosen att marknadsekonomi och demokrati successivt kommer att stärka sin ställning i världen, eventuellt med tillfälliga avbrott och bakslag men ändå som en långsiktig trend.

Tesen om historiens slut framkallade omedelbart reaktioner och invändningar. En typ av kritik gick ut på att Fukuyama underskattade de konflikter som präglar samhällsutvecklingen. I direkt polemik mot Fukuyama formulerade Samuel Huntington en konfliktorienterad historietolkning, som utgår från att gårdagens ideologiska konflikter håller på att ersättas av en kamp mellan världens stora civilisationer. Kulturella konflikter blir mer betydelsefulla än politiska och ekonomiska konflikter. Världspolitiken kommer att bestämmas av denna stora kraftmätning mellan olika civilisationer. Därmed riskerar den demokratiska västvärlden att ställas emot en övermäktig fiende (»*the West versus the Rest*»).

Huntingtons tes, som särskilt utgår från motsatsställningen mellan å ena sidan en demokratisk kulturkrets och å andra sidan islamsk och ortodox civilisation, fick förnyad aktualitet efter terrorattentaten 2001. Huntington har i sin tur blivit utsatt för en rad kritiska ifrågasättanden, inte minst för greppet att dela in världen i »goda»

och »onda». Ett av de tyngsta motinläggen har kommit från Amartya Sen, som särskilt vänder sig mot Huntingtons antagande att människors tillhörighet så entydigt kan härledas till en enda identitet. Amartya Sen pekar på den mångfald av identiteter som bestämmer den moderna människan. Samma person kan, utan motsägelse, vara amerikansk medborgare, komma från Västindien, ha sina rötter i Afrika, vara kristen, liberal, kvinna, vegetarian, långdistanslöpare, historiker, lärare, författare, feminist, heterosexuell och engagerad i kampen för homosexuellas rättigheter, skriver Sen. Uppdelningen i skarpt åtskilda civilisationer blir därmed vilseledande.

Medborgarperspektiv. Debattörer som Fukuyama och Huntington bedömer demokratins framtidsutsikter med hjälp av grandiosa makroteorier, vilka genom några enkla begrepp sammanfattar globala mönster i världshistoriskt perspektiv. Men debatten om historiens slut och civilisationernas kamp visar att det inte dröjer länge förrän makroperspektiven tvingas ta hänsyn till mikronivån, till de enskilda individerna. Återigen visar det sig vara människosyn och uppfattningen om individernas attityder och beteenden, som styr bedömningarna av demokratins utveckling.

Kritiken av Samuel Huntingtons civilisationsteori har just riktat in sig på de underliggande antagandena om hur människor förhåller sig till sitt samhälle. Ett exempel är Amartya Sens ifrågasättande av Huntingtons identitetsbegrepp. Inom just detta forskningsområde har det emellertid varit särskilt vanskligt att bygga argumenten på solid empirisk grund, eftersom begrepp som kultur, identitet och värderingar är svåra att fånga genom systematiska mätningar, särskilt i undersökningar som tillåter systematiska jämförelser mellan länder. Internationellt forskningssamarbete har dock under senare år resulterat i stora datainsamlingar där representativa befolkningsurval i många olika länder intervjuas med likalydande frågor och svarsalternativ.

Det mest omfattande av dessa forskningsprogram, *World Values Survey*, bygger på intervjuer i ett sjuttiotal länder och täcker större delen av världens befolkning. Två forskare, Ronald Inglehart och Pippa Norris, har analyserat svaren från intervjuer som genomfördes åren kring 2000 och prövar Huntingtons tes om en grundläggande kulturell skiljelinje mellan västvärlden och den muslimska världen. Resultatet är delvis överraskande. Ja, det finns en kulturskillnad, men nej, konflikten gäller inte synen på demokratin. Den stora skillnaden mellan väst och islam gäller i stället hur människor ser på förhållandet mellan män och kvinnor.

Synen på demokrati mäts genom frågor som om man accepterar att leva i ett demokratiskt politiskt system, om man tycker att demokratin är bättre än andra styrelseformer samt om man tar avstånd från påståenden som att demokrati inte klarar att upprätthålla ordningen i samhället och demokrati leder till mer käbbel än beslut. När det gäller dessa grundläggande värderingar finns det inte längre några större skillnader mellan olika delar av världen. Även i länder med inskränkta friheter finns ett starkt stöd i befolkningen för uppfattningen att demokratin är det bästa styrelseskicket. I länder som Albanien, Egypten, Bangladesh, Azerbajdzjan, Indonesien, Marocko och Turkiet svarade över 90 procent att de stöder demokratiska institutioner, en nivå som faktiskt ligger något över motsvarande andel i USA.

Däremot finns stora skillnader när det gäller synen på jämställdhet mellan kö-

nen och uppfattningarna om sexuell frigörelse. Frågorna som ställdes handlade bland annat om skilsmässor, abort, homosexualitet och åsikter om kvinnans ställning i samhället. En intervjufråga som visade sig dela världens befolkning i två läger gällde om män är allmänt bättre än kvinnor som politiska ledare. I länder som de nordiska är det svårt att över huvud taget finna någon som instämmer, medan den stora majoriteten i åtskilliga muslimska länder anser att manlighet och makt hänger samman. Men det finns betydelsefulla variationer inom de båda kulturkretsarna. I mer industrialiserade samhällen med muslimsk befolkning, som Turkiet, är synen på jämställdhet och sexuell frigörelse lika liberal som i andra nya demokratier. Inglehart och Norris konstaterar att denna typ av kulturella faktorer kan ha stor betydelse för samhällsutvecklingen, men kultur är inte något ödesbestämt.

Ronald Inglehart och Pippa Norris har även i andra delar av sin forskning polemiserat mot krisprognoser och teorier om demokratins förfall. De lyfter i stället fram undersökningsresultat som pekar på att demokratiska värden har starkt stöd i befolkningen och att förändringsmönstren ger anledning till en ljus bild av demokratins framtid.

Demokratins problem

Bedömningarna av demokratins läge och framtidsutsikter har sålunda både mörka och ljusa inslag, såväl i ett vidare globalt som i ett snävare svenskt perspektiv. Trots att demokratin expanderat och konsoliderats under de senaste årtiondena är det ändå ett uppenbart faktum att dagens demokratier lider av ett antal problem som är så pass allvarliga att de på sikt kan bli reella hot mot det demokratiska systemets överlevnad. Demokratins problem består av både yttre och inre utmaningar.

Demokratins yttre utmaningar

I ett försök att bedöma de utmaningar som demokratin står inför gav Europarådet i uppdrag åt en expertgrupp att ge en samlad översikt över kunskapsläget. Arbetet samordnades av två statsvetare, amerikanen Phillippe Schmitter och schweizaren Alexander Trechsel, båda numera verksamma vid Europauniversitetet i Florens. Rapporten, som publicerades 2004, ger en balanserad bild av samtida forskning och debatt kring demokratins framtidsproblem. Inriktningen på europeiska förhållanden gör visserligen att utvecklingsländernas speciella problem hamnar i skymundan, men den europeiska analysen aktualiserar flera övergripande frågeställningar och problem som gäller alla demokratier.

Europarådets rapport konstaterar att ett antal omvärldsförändringar håller på att förändra förutsättningarna för den liberala demokratins sätt att arbeta. Regeringar och folkvalda politiker har fått erfara att det blir allt svårare att bemästra politiska problem med traditionella institutioner och rutiner. Schmitter och Trechsel koncentrerar sig på tio stora utmaningar som påverkar europeisk demokrati: globalisering, europeisering, befolkningsomflyttningar, åldrande befolkning, ekonomisk tillbakagång, teknologiska förändringar, statlig vanmakt, individualisering, medialisering

och otrygghet. Rapportens definitioner och hypoteser kan ses som en dagordning för demokratins framtidsdebatt.

Globalisering. Begreppet globalisering fångar en rad olika makroförändringar som tenderar att sammanfalla och förstärka varandra, vilket leder till allt starkare kumulativa effekter. Det gemensamma för dessa förändringar är att de underlättar utbyten mellan individer och kollektiva aktörer tvärs över nationsgränserna genom att pressa samman tid och rum och att överbrygga tidigare hinder av tekniskt, geografiskt och politiskt slag. Globaliseringens underliggande drivkraft är visserligen ekonomisk, men frihandel och konkurrens har underlättats av en myriad av politiska beslut som gått ut på att acceptera, uppmuntra och understödja gränsöverskridande transaktioner genom att undanröja hinder i form av politisk reglering, vilket innebär att globalisering är nära förknippad med liberalisering. Vad som kan framstå som naturgivna och automatiska processer är i själva verket ofta resultatet av medvetna politiska beslut.

En pessimistisk hypotes innebär att globaliseringen snävar in det politiska handlingsutrymmet för nationellt baserade institutioner. Staternas suveränitet blir alltmer inskränkt och får allt svårare att uppfylla medborgarnas krav. Därmed försvagas de statliga institutionernas och de traditionella intresseförmedlarnas legitimitet.

En optimistisk mothypotes tar fasta på att globaliseringen öppnar nya handlingsvägar för organisationer och andra aktörer utanför den statliga sektorn, särskilt genom bättre möjligheter att samarbeta och påverka över nationsgränserna. När det politiska ansvaret förskjuts uppåt till transnationella, icke-statliga aktörer utmanas gamla fåtalsvälden. Den politiska globaliseringen bidrar till att sprida övernationella normer för mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning.

Så långt Schmitter och Trechsel. Under de år som gått sedan rapporten författades har globaliseringen ytterligare befäst sin förstaplats på demokratidebattens dagordning. Den ekonomiska liberaliseringens sociala och politiska effekter är alltjämt ett centralt ämne för forskning och debatt, men tenderar mer och mer att överskuggas av den globala klimatkrisen. Den politiska utmaningen att snabbt finna effektiva åtgärder har lett till att gårdagens val mellan antingen en statlig eller en icke-statlig väg för globalt samarbete har blivit förlegad. Den globala klimatpolitiken engagerar alla slags aktörer: internationella organisationer, nationalstater, regioner, kommuner, frivilliga organisationer, forskarsamhället, näringslivet, medier och andra delar av samhället. Klimatkrisen har tvingat fram delvis nya arbetssätt och samarbetsformer, vilka kan komma att bli mönsterbildande för demokratins framtida utveckling.

Europeisering. Den europeiska integrationen har både direkt och indirekt inverkan på Europas demokratier, inte minst genom att EU tagit över medlemsstaternas lagstiftningsmakt inom många områden. EU-samarbetet leder också indirekt, genom ett ökat antal kontakter och utbyten över gränserna, till att normer och handlingssätt harmoniseras mellan länderna. Därigenom reduceras den mångfald som historiskt sett har kännetecknat den europeiska regionen.

En pessimistisk hypotes går ut på den europeiska integrationen underminerar de etablerade, nationellt baserade, formerna för demokratiskt deltagande och ansvarsutkrävande utan att ersätta dessa med överstatliga beslutsformer av motsvarande karaktär och betydelse.

En optimistisk mothypotes pekar på att EU ställer bestämda villkor för att bli medlem i unionen, vilket lett till en demokratisk standardhöjning inom de nya medlemsstaterna. Den europeiska rättsordningen tar över medlemsländernas lagstiftning och bidrar därför till att nationella, regionala och lokala myndigheter tvingas leva upp till högre och mer enhetliga demokratikrav.

Befolkningsomflyttningar. Ett ökat antal personer flyttar, antingen frivilligt eller ofrivilligt, från det ena landet till det andra. För Europas länder leder befolkningsomflyttningarna till att fler och fler invånare har utländsk, ofta utomeuropeisk, bakgrund.

En pessimistisk hypotes innebär att när olika kulturer, som tidigare var geografiskt åtskilda, börjar leva tillsammans uppstår risk för negativa reaktioner från ursprungsbefolkningen i tidigare kulturellt homogena länder. Främlingsfientliga rörelser, ultranationalistiska partier och rasistiska hatbrott kan undergräva de etablerade partiernas auktoritet och framtvinga en restriktiv invandringspolitik. Ökad intolerans kan påverka medborgarnas rättigheter och hela det politiska livet.

En optimistisk mothypotes säger att migration och möten med nya människor får en positiv effekt på demokratin genom att befrämja politisk mångfald. Beslutsfattarna tvingas ta hänsyn till frågor som tidigare inte uppmärksammats och invandringen kan, på längre sikt, leda till att den kollektiva identiteten får större inslag av mångfald och att medborgarna blir mer toleranta.

Åldrande befolkning. De europeiska samhällenas befolkningsprofil förändras i riktning mot minskande födelsetal och en ökad andel äldre invånare.

En pessimistisk hypotes uppmärksammar faran för skärpta generationskonflikter. Utgångspunkten är att den politiska beslutsprocessen behärskas av de äldre medborgarna, dels genom högre deltagande inom de etablerade politiska institutionerna, dels genom överrepresentation i politikens beslutsorgan. De politiska besluten skulle därmed ensidigt gynna de äldres intressen. De yngre generationerna kan reagera genom att ställa sig utanför de demokratiska institutionerna.

En optimistisk mothypotes genmäler att demografiska förändringar, tillsammans med ökad arbetskraftsinvandring, tvärtom kan leda till behövlig förnyelse av den representativa processen. Under förutsättning att de unga engagerar sig politiskt kan den demokratiska processen vinna både i legitimitet och i ekonomisk handlingskraft.

Ekonomisk tillbakagång. På lång sikt riskerar den europeiska ekonomin att stagnera till följd av lägre tillväxt, ökad arbetslöshet, stigande inflation och växande inkomstklyftor. Därmed påverkas medborgarnas uppfattningar om individuell och kollektiv välfärd.

En pessimistisk hypotes utgår från att ekonomisk stagnation leder till politisk resignation. Befolkningen tappar tron på en europeisk väg till välstånd, förlorar förtroendet för sina demokratiska institutioner och söker andra alternativ.

En mycket optimistisk mothypotes ifrågasätter hela antagandet om stagnation och spår i stället en långsiktig ekonomisk tillväxt. En mer modest mothypotes utgår från antagandet om ekonomisk tillbakagång, men sätter sin förlitan till människors benägenhet att skilja ekonomi och politik. Därmed skulle en nedgång i tillväxt och välfärd accepteras under förutsättning att de demokratiska institutionerna alltjämt

fungerar i enlighet med sina historiskt givna, och för Europa delvis särpräglade, traditioner.

Teknologisk förändring. Den snabba, oförutsägbara och okontrollerade spridningen av tekniska innovationer över gränserna får långtgående effekter på medborgares och beslutsfattares sätt att kommunicera med varandra.

En pessimistisk hypotes pekar på risken för ökade klyftor i samhället. Teknikens möjligheter, som förnyas i accelererande takt, gynnar framför allt ett privilegierat segment i de allra rikaste länderna. Därmed vidgas klyftorna och resultatet blir ökat utanförskap. Deltagandet i den demokratiska processen skulle följaktligen få en alltmer exklusiv karaktär och i praktiken utestänga stora delar av befolkningen.

En optimistisk mothypotes framhäver i stället att tekniska förändringar innebär en revolution för informations- och kommunikationsteknik. I takt med att billig och effektiv teknik blir tillgänglig för den breda befolkningen minskar de sociala skillnaderna. Kommunikationstekniken underlättar kontakterna medborgarna emellan och förbättrar möjligheterna att ställa beslutsfattarna till ansvar.

Statlig vanmakt. Den offentliga sektorns myndigheter och andra organ, särskilt på nationell nivå, får allt svårare att genomföra de politiska besluten och uppfylla allmänhetens förväntningar.

En pessimistisk hypotes, som ligger i linje med de farhågor som förknippas med globalisering, europeisering och teknologisk förändring, förutspår att den offentliga sektorn får allt svårare att finna tillräckliga resurser att påverka samhällsutvecklingen och att leverera de tjänster och nyttigheter som medborgarna efterfrågar. Följden blir att beslutsfattarna successivt förlorar respekt och anseende.

En optimistisk mothypotes erkänner visserligen att staternas handlingsmöjligheter riskerar att bli alltmer kringskurna men uppmärksammar i stället de alternativ som står till buds. Staten har på en gång blivit för liten och för stor för de samhällsproblem som står på den politiska dagordningen. Den offentliga makten delegeras därför både uppåt, till globala och europeiska beslutsorgan, och nedåt, till regional och lokal nivå.

Individualisering. Flera förändringar, inte minst när det gäller arbetsförhållanden, levnadsförhållanden, personlig rörlighet och familjestruktur, innebär att fokus för identitet och kollektivt handlande förskjuts från historiskt givna kategorier som klass, etnicitet, religion, ideologi och nationalitet i riktning mot mer fragmenterade och personliga föreställningar om självintresse och kollektiv gemenskap.

En pessimistisk hypotes befarar att individualiseringen undergräver de former för medborgarinflytande som hittills spelat så avgörande roll i massdemokratins historia. Politiska partier, fackliga organisationer och folkrörelser har bildat ett nätverk av förmedlande institutioner, som kunnat översätta medborgarnas önskemål och krav till mer övergripande och samlade handlingsprogram. När dessa organisationer förlorar sin medlemsbas försvagas också demokratins legitimitet.

En optimistisk mothypotes håller visserligen med om att individualiseringen leder till problem för gamla etablerade organisationer, men ser i stället till de nya och mer flexibla former för medborgarengagemang som växer fram. Också demokratins nya arbetsformer kan uppfylla krav på delaktighet, allmänintresse och legitimitet.

Medialisering. Information om samhälle och politik förmedlas i allt större

utsträckning via medier som television och internet. De stora privata medieinstitutionerna verkar under marknadskonkurrens med syftet att alstra vinst till sina ägare.

En pessimistisk hypotes befarar att medierna gradvis konkurrerar ut äldre former av politisk kommunikation som äger rum genom personliga samtal, föreningsmöten och politiska partier. I stället dominerar kommersiella medier som trivialiserar politiken och hellre rapporterar om personer än om sakfrågor.

En optimistisk mothypotes framhåller att mediekonkurrensen har lett till att antalet tillgängliga källor har ökat och att medierna blivit mindre beroende av traditionella makthavare. Medierna blir därmed mer självständiga och kan bilda ett offentligt rum som ger medborgarna tillgång till både information och uttrycksmöjligheter.

Otrygghet. Samhällsutvecklingen innebär att många upplever otrygghet till följd av risker som både kommer utifrån och inifrån det egna samhället.

En pessimistisk hypotes innebär att makthavare kan utnyttja människors otrygghet och känsla av att vara hotade. Ett verkligt eller upplevt terroristhot kan användas som argument för att inskränka fri- och rättigheter. En aggressiv politik för att försvara samhället mot olika slags hot kan försvåra möjligheterna att utkräva ansvar av beslutsfattarna.

En optimistisk mothypotes är att en sådan negativ utveckling leder till en motreaktion bland medborgarna. Ingrepp i den personliga friheten kan leda till att människor, som tidigare varit passiva, mobiliseras till försvar för de demokratiska rättigheterna.

Sammanfattande omvärldsanalys. Europarådets rapport om demokratins framtid sammanfattar sålunda de problem som för närvarande är mest framträdande i den europeiska demokratidebatten. Uppdelningen på just tio olika slags utmaningar är nu inte given en gång för alla. Vissa av kategorierna överlappar varandra och man kan laborera med både sammanslagningar och underavdelningar.

När den svenska maktutredningen år 1990 skulle sammanfatta sin omvärldsanalys, stannade den vid två huvudtendenser: individualisering och internationalisering. Utredningen fann att dessa två stora förändringsprocesser hade särskilt genomgripande betydelse för den svenska typen av samhällsorganisation, som i så hög grad byggt på kollektiv organisering inom nationalstatens ram. Demokratins grundläggande problem, att förena individuell frihet och kollektiv ordning, återkommer därför nu i en delvis ny konstellation.

Demokratins inre utmaningar

Den samlade förteckningen över demokratins yttre utmaningar kan förefalla överväldigande och det är inte förvånande att det är just de yttre påfrestningarna som ofta står i centrum för demokratidebatten. Men det finns därmed en risk att demokratins inre utmaningar inte får tillräcklig uppmärksamhet. Det demokratiska systemet alstrar nämligen sina egna problem. En del av dessa svårigheter uppstår inom den offentliga sektorns stora förvaltningsmaskineri, men det finns också spänningar och konflikter inbyggda i själva grunden för demokratin.

I sin bok om demokratins problem konstaterade Herbert Tingsten, efter att ha skärskådat ett antal debatter kring demokratiska reformer, att de vanligaste och mest effektiva argumenten för demokratin har varit negativa, inte positiva. Försvaret för den gamla odemokratiska ordningen visade sig vara irrationella och ohållbara. Olika former av utestängningar, begränsningar och graderingar kunde enkelt avslöjas som godtyckliga medel för att bevara de makthavandes positioner. Den demokratiska linjen har i debatten mindre framstått som en ideologi än som en kritik av ideologier. Tingsten drog slutsatsen att det var en svaghet att demokratin kunnat införas utan att dess problem begrundats och diskuterats.

Tidlösa dilemman. Eftersom demokratins värdegrundval inte kan reduceras till en enda princip uppstår dilemman mellan olika värden. Den liberala demokratins inneboende spänning mellan individuell frihet och kollektiv gemenskap leder till ständiga debatter, konflikter och reformförslag och bildar ett starkt dynamiskt element i de demokratiska samhällenas utveckling. Utformningen av demokratins institutioner måste också ta hänsyn till olika, ibland sammanfallande men ibland motstridande önskemål och strävanden, inte minst de grundläggande kraven på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft.

Det finns också en dynamisk aspekt på förhållandet mellan folkstyrelsens två grundbegrepp: »folk» och »styrelse». Enligt en konventionell uppfattning förutsätter ett demokratiskt system ett statiskt folk och en dynamisk styrelse. Folket, *demos*, antas vara givet av historia, kultur, territorium eller någon annan konstant struktur. Demokratisk styrelse däremot beskrivs däremot ofta med det öppna samhällets dynamiska begrepp såsom beslutsprocess, samtal, konfliktlösning, reformer och förnyelse. Men ser man till dagens verklighet finns det anledning att ifrågasätta dessa antaganden. De politiska styrelseformerna framstår ofta som statiska och svårföränderliga, medan befolkningen har fått ett starkt dynamiskt inslag genom flyktingströmmar, andra slags befolkningsomflyttningar, dubbla medborgarskap och ökad rörlighet över gränserna.

Tidsbundna problem. Demokratin rymmer ett antal problem som alstras av själva den demokratiska utvecklingen. För det svenska samhället hänger demokratins tidsbundna, interna problem i första hand samman med den offentliga sektorns expansion och omvandling. Utvecklingen kan beskrivas som demokratins förstatligande.

Demokrati = politik = stat? Så kunde man formulera ett av de etablerade välfärdsstaternas stora demokratiproblem. Demokrati betraktas, enligt en etablerad uppfattning, som i huvudsak liktydigt med representativ demokrati. Den representativa processen förverkligas i allt väsentligt genom de politiska partierna; det svenska systemet har följaktligen betecknats som en partidemokrati. Partierna konkurrerar om den politiska makten och har i praktiken monopol på rekryteringen till posterna som förtroendevalda beslutsfattare. Den politiska makten utövas genom lagstiftningsmakt och beskattningsmakt och de politiska besluten genomförs av statliga, regionala och kommunala myndigheter.

Denna modell utgör emellertid bara en av flera möjliga tolkningar av folkstyrelsetanken och det går att sätta frågetecken för likhetstecknen i den ekvation som förbinder demokrati, politik och stat. Att politik inte behöver vara liktydigt med

demokrati är uppenbart, eftersom det räcker med att hänvisa till politisk verksamhet inom ramen för icke-demokratiska styrelseformer i tidigare historiska epoker och i stora delar av dagens värld. Mer intressant är att man kan ifrågasätta identiteten mellan demokrati och politik även inom ramen för demokratiska system. Den engelske statsvetaren Bernard Crick har i en ofta åberopad skrift pläderat för ett försvar för politiken, inte bara gentemot ideologier, nationalism och teknokrati utan också mot demokrati. Resonemanget är starkt beroende av valet av definitioner och Crick är skeptisk till demokratibegreppet dels därför att det används för att legitimera så många olika slags styrelseskick att det förlorat reell innebörd, dels därför att folksuveränitetsdoktrinen kan sammanblandas med majoritetstyranni. Enligt Bernard Crick kännetecknas politik i stället av pluralism, mångfald, konflikter, kompromisser och måttfullhet.

Man skulle också kunna vända på Bernard Cricks resonemang och argumentera för ett försvar för demokratin gentemot politiken, i den mån politik likställs med partipolitik enbart inriktad mot den offentliga sektorns finansiering och förvaltning. Om demokrati uppfattas som att människor styr sig själva i gemenskap med andra är det uppenbart att demokrati är ett vidare begrepp än enbart partipolitik och offentlig sektor.

Man behöver inte gå långt tillbaka i svensk historia för att finna andra sätt att förverkliga folkstyrelsetanken. Omvandlingen av de svenska kommunerna gick under några få årtionden från lokal självstyrelse inom små, ofta direktdemokratiska samfälligheter till dagens partistyrda jättebyråkratier. De svenska kommunalforskarna ville ogärna bedöma utvecklingen i termer av »bättre» eller »sämre» demokrati, men de var entydiga i sin slutsats att ett slags demokrati hade ersatts av en annan.

Det senaste halvseklets utveckling inom staten, landstingen och kommunerna kan beskrivas en fortgående professionalisering av politiken. Den politiska makten koncentreras till ett relativt litet antal yrkespolitiker som riksdagsledamöter, landstingsråd och kommunalråd. Därmed har det politiska systemet förändrats i riktning mot ett slags ställföreträdardemokrati, en styrelseform som också karaktäriserats med beteckningar som »fjärrdemokrati» och »åskådardemokrati».

Demokratirådets rapport 2006, som handlade om massmediernas roll i valrörelserna, fann att svenska väljare i internationell jämförelse framstod som passiva inför valen. Endast några få procent hade själva engagerat sig i valrörelsen genom att till exempel gå på möten eller sätta upp affischer. Demokratirådet karaktäriserade de svenska väljarna som hyggligt välinformerade men lätt blaserade åskådare.

Ökade anspråk. Beskrivningen av demokratins utmaningar och problem bygger ofta på metoden att kontrastera ideal och verklighet. Mot bakgrund av ett ideal om aktiva medborgare framstår exempelvis partiernas sjunkande medlemstal som ett problem. Denna typ av slutsats utgår ofta från antagandet att demokratins ideal är konstanta, men denna förutsättning behöver inte alltid vara uppfylld.

När det gäller demokratins minimikrav, exempelvis i form av allmän och lika rösträtt, kan man visserligen hävda att det finns en fix och oföränderlig nivå. Men demokratins kvalitetskrav består sällan av en sådan absolut standard. Bedömningarna av vad som är »god» demokrati skiftar både mellan olika samhällen och mellan olika tidsperioder. Förändrade ideal kan därför leda till förändrade bedömningar

av demokratins läge. Ett valdeltagande kring 80 procent kan i nutidens Sverige betraktas som ett problem, eftersom det vid mitten av 1970-talet inträffade att över 90 procent gick och röstade. Vid tiden omedelbart efter den allmänna rösträttens införande i början av 1920-talet var det emellertid bara något över 50 procent som utnyttjade sin rösträtt och ett valdeltagande på 80 procent hade vid den tiden inte bara betraktats som helt orealistiskt utan antagligen också som ett hot mot demokratins stabilitet.

Det finns flera orsaker till att människors anspråk ökar, men när det gäller demokratin finns en självgenererande dynamik. I takt med samhällenas demokratisering, när allt fler medborgare får kunskaper och självförtroende nog att själva engagera sig, stiger också förväntningarna på inflytande och resultat. I en situation med ökade anspråk och oförändrad verklighet blir resultatet stigande missnöje och hårdare krav på reformer.

Självförstärkande processer. I alla dynamiska system finns utrymme för självförstärkande processer. För demokratins system, som utgår från vissa normativa ideal om det goda samhället och ansvarstagande medborgare, kan man urskilja både negativa och positiva självsvängningar i form av spiralrörelser.

Ett exempel på en självförstärkande process, som är negativ för demokratin, är det slags opinionsbildning som kommunikationsforskaren Elisabeth Noelle-Neumann betecknat som en tystnadsspiral. Det rör sig här om ett händelseförlopp som tvingar minoritetsopinioner till tystnad. Utgångspunkten är att människor styrs av konformism och fruktan för social isolering. Människor drar sig därför att yppa avvikande uppfattningar. Tystnaden bildar en självförstärkande spiral och majoritetens åsikt blir därmed än mer dominerande.

Maktutredningen uppmärksammade motsvarande dynamik när det gäller politiskt deltagande. Den politiska vanmakten drivs, konstaterade utredningen, av sin egen självförstärkande process. Deltagande och medvetande betingar varandra i maktlöshetens cirkelgång. Den som inte tar några politiska initiativ är i allmänheten också den som sällan upplever sig få sin vilja igenom, som anser sig ha sämre möjligheter än andra att hävda sig i politiken, som saknar egen förmåga att överklaga myndighetsbeslut, som saknar stöd av ett socialt nätverk och som anser sig ha små möjligheter att påverka sin arbetssituation. Maktlöshet kan därigenom bli en självuppfyllande prognos.

Det demokratiska samhällets former av frivilligt samarbete följer samma grundläggande logik. Medborgare samarbetar så länge de tror att andra vill samarbeta. Bilden av andra människors attityder och förhållningssätt kan därför få avgörande betydelse. Börjar man tro att andra smiter från sina åtaganden sjunker den egna benägenheten att ställa upp och misstänksamhetens spiral kan snabbt drivas av sin egen kraft.

Men samhällslivets självförstärkande processer kan också vara gynnsamma för demokratin, eftersom frihet ger mersmak. När de får rätt att delta i politiken utvecklar individerna de kunskaper och färdigheter som krävs för att uppfylla demokratins krav på ansvarstagande medborgare. Dagens utveckling inom medie- och kommunikationsområdet kan betraktas i detta perspektiv. I förhållande till massmedierna hade den enskilde individen tidigare en i huvudsak passiv roll i

egenskap av prenumerant, läsare, tittare och lyssnare. Den kommunikationstekniska utvecklingen innebär nu att de stora medieföretagens distributionsmonopol har brutits och individerna får en mer aktiv roll som bidragsgivare, bloggare och medborgarjournalister.

Samhällets självförstärkande processer ställer demokratin inför en stor utmaning, nämligen att hantera de problem som demokratin själv skapar. Demokratiseringens positiva spiral innebär att den enskilda medborgaren får ökad makt, men därmed följer också större personligt ansvar.

Demokratins möjligheter

Demokratin är fortfarande ett historiskt experiment med oviss framtid. Vissa faktorer ger anledning till en gynnsam prognos. I stort sett varannan människa i dagens värld lever i demokratiskt styrda samhällen och det demokratiska systemet har visat sig ha förmåga att reformera och förnya sig själv. Men demokratin kan också komma att utsättas för stora påfrestningar. Framtidsstudier pekar på att allvarliga politiska kriser kan inträffa till följd av exempelvis klimatkollaps, pandemier eller terrorism.

Demokratins framtida utveckling beror på möjligheten till utvidgning och fördjupning. Demokratiseringsprocessen har bara kommit halvvägs, eftersom hälften av jordens befolkning ännu saknar demokratiska rättigheter. Demokratin kan också fördjupas genom reformer som stärker medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft inom de demokratiska samhällena. Det finns också ett samband mellan utvidgning och fördjupning. Hittills har det främst varit europeiska erfarenheter som legat till grund för den demokratiska utvecklingen. I takt med att demokratin utvidgas till nya delar av världen ökar variationsrikedomen inom den demokratiska familjen. Politiska kulturskillnader och nya impulser mellan länder kan stimulera till demokratisk förnyelse inom de gamla etablerade demokratierna.

Reformvägar

Det saknas ingalunda idéer om hur demokratin kan reformeras. Forskare, debattörer, politiker och samhällsengagerade medborgare har lagt fram en rad olika reformförslag, vissa mer utopiska, andra mer handfasta. Den stora mängden av förnyelseprojekt kan sorteras på olika sätt, exempelvis efter tidshorisont, territoriell räckvidd och samhällssektor.

Till de långsiktiga och globala utopierna hör drömmen om en demokratisk världsregering och ett globalt medborgarskap. Motsvarande idé finns också i debatten om den europeiska integrationens framtid, vilket skulle betyda att EU omvandlas till en federal europastat – det råder dock delade meningar om huruvida ett sådant framtidsprojekt ska beskrivas som en dröm eller mardröm. För ideologier som vänder sig mot kollektivism kan den demokratiska utopin gå ut på att staten tynar bort och i stället ersätts av självförvaltning på anarkistisk, socialistisk, marknadsekonomisk eller annan grund.

Sökandet efter demokratisk förnyelse leder ibland utanför staten och den offentliga sektorn. Hoppet ställs då till föreningslivet och det civila samhällets frivilliga organisering, vilket antas stärka mellanmänskligt förtroende och socialt kapital. Medborgarnas självorganisering, som historiskt sett främst förverkligats inom en lokal eller en nationell ram, skulle enligt dessa tankar också kunna bli en viktig del av lösningen av den globala demokratins problem.

I samma anda går förslag om att förnya den lokala självstyrelsen. Särskilt i samhällen där kommunerna förvandlats till stora och professionaliserade serviceproducenter finns strävanden att öka de enskilda individernas delaktighet och ansvar. Mer genomgripande förändringar går ut på att åstadkomma en pånyttfödelse av de äldre direktdemokratiska formerna för lokal självstyrelse.

En del reformprojekt går ut på att vidga medborgarskapet. Särskilt i samhällen där stora grupper av flyktingar och gästarbetare saknar politiska rättigheter aktualiseras krav på att utsträcka de medborgerliga rättigheterna till alla som är fast bosatta i landet. Det finns också debattörer som ifrågasätter de nuvarande åldergränserna för demokratiska rättigheter. De mest långtgående förslagen går ut på att utsträcka rösträtten till alla, även till barn.

Många reformidéer handlar om att underlätta och stimulera medborgarnas deltagande i den politiska processen. Ökad användning av folkinitiativ, folkomröstningar, e-demokrati, samråd, medborgarpaneler och andra tekniker förväntas vitalisera demokratin inom kommuner, regioner, stater och internationella organisationer. Eftersom det perfekta valsystemet inte har uppfunnits, och kommer att förbli en utopi, står valreformer också på många länders demokratipolitiska dagordning.

Diskussionen om demokratins framtid gäller inte bara innehållet i olika reformförslag utan också sättet att förbereda, besluta och genomföra projekten. I praktiken har många förändringar av det politiska systemet genomförts utan någon bredare debatt och grundlagsändringar har ofta en juridisk-teknisk karaktär. Mot denna bakgrund har det lagts fram förslag som syftar till att demokratisera demokratipolitiken.

Som alternativ till elitstyrda projekt som genomförs uppifrån och ner framförs tanken på att demokratireformer först bör prövas i liten skala på lokal nivå, där variationerna mellan olika kommuner skulle kunna utnyttjas för experiment och lärande. Endast idéer som därigenom visar sig ha bärkraft och allmänhetens stöd skulle föras vidare och genomföras i större skala.

Också formerna för beslut står under debatt. Tanken är att just förändringar av

> I thought I could organize freedom
> How Scandinavian of me
> You sussed it out, didn't you?
>
> Björk (1997). "Hunter", Homogenic.

de demokratiska styrelseformerna kräver långsiktiga perspektiv, allmän debatt och brett samförstånd. Som yttersta ideal för demokratireformerna uppställs en situation då upplysta medborgare gemensamt diskuterar sig fram till hållbara lösningar för det gemensamma bästa.

Det humanistiska projektet

Den som ger sig in i diskussionen om demokratins framtid blir en deltagare i det nu flera tusen år långa samtalet om det goda samhället. På samma sätt som forskare skildrat det senaste århundradets demokratihistoria som en serie vågor och mellanliggande motreaktioner kan man i ett längre perspektiv urskilja de stora höjdpunkterna i demokratins idédebatt.

Dagens tankar om demokratins samhälle har formats av fyra stora epoker. Den första var antikens Grekland med dess experiment i medborgarstyrelse inom stadsstatens ram. Den andra var renässanshumanismen och dess idé om en människa som formar sitt eget liv. Det tredje var upplysningstiden och dess förnuftstro och republikanska styrelseform. Den fjärde är vår egen tid med dess massdemokrati byggd på allmän rösträtt och kvinnans frigörelse.

Den idé som förenar dessa fyra epoker är det humanistiska projektet. Demokratidebatten handlar mycket om institutioner och beslutsmetoder, men demokratins kärna är den enskilde medborgaren, en fri, upplyst, tolerant och ansvarstagande människa. Demokratisering betyder därför personlighetsutveckling. Demokrati innebär att människor styr sig själva i gemenskap med andra.

I detta perspektiv framstår demokratins historia som mycket kort. Demokratin har visserligen långa idéhistoriska rötter, men de praktiska försöken med demokratiska styrelseformer i stor skala har bara varat i några få generationer. Demokratin består än så länge främst av outforskade möjligheter.

Denna bok utgick från frågan hur ett demokratiskt samhälle ser ut. Svaret är att det vet vi inte – ännu.

Dokumentation

Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub och Fernando Limongi (1996). »What makes democracies endure?», *Journal of Democracy*, 7, 39–55.

Antidemokratiska argument

David Spitz (1965). *Patterns of Anti-Democratic Thought*. Reviderad upplaga. The Free Press, New York.

Willy Strzelewicz (1983). *De mänskliga rättigheternas historia. Från den amerikanska oavhängighetsförklaringen till våra dagar*. Ordfront, Stockholm.

Albert O. Hirschman (1991). *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Harvard University Press, Cambridge.

Joseph V. Femia (2001). *Against the Masses. Varieties of Anti-Democratic Thought Since the French Revolution*. Oxford University Press, Oxford.

C.A. Reuterskiöld (1911). *Politisk rösträtt för kvinnor.* Almqvist & Wiksell, Uppsala.

Joseph Arthur de Gobineau (1855). *Essai sur l'inégalité des races humaines*. Librairie de Firmin Didot Frères, Paris 1853–1855.
Houston Stewart Chamberlain (1899). *Die Grundlagen des neunzehnten Jahrhunderts*. München.
Charles Richet (1919), *L'homme stupide*. Ernest Flammarion, Paris.
August Strindbergs brev, 7. Albert Bonniers Förlag, Stockholm 1961.

Alternativen till demokratin

Herbert Tingsten (1936). *Den nationella diktaturen. Nazismens och fascismens idéer.* Bonniers, Stockholm. Ny upplaga: *Nazismens och fascismens idéer*, Aldus, Stockholm 1965.
Robert O. Paxton (2004). *The Anatomy of Fascism*. Allen Lane, London.
Alfred Rosenberg (1930). *Der Mythus des 20. Jahrhunderts. Eine Wertung der seelisch-geistigen Gestaltenkämpfe unserer Zeit*. München.
Andrei Y. Vyshinsky (1948). *The Law of the Soviet State*. Macmillan, New York.
Hannah Arendt (1951). *The Origins of Totalitarianism*. Harcourt, Brace, New York.
Jacob L. Talmon (1952). *The Origins of Totalitarian Democracy*. Secker & Warburg, London.
Hans Kelsen (1929). *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Andra upplagan, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
Hans Kelsen (1955). »Foundations of democracy», *Ethics*, 66, 1–101.
Olof Petersson (2008). »Rätten och demokratin i Kelsens statslära», i Anders Eka och Sten Heckscher, red., *Festskrift till Johan Hirschfeldt*, Iustus, Uppsala.
Islamismus: Entstehung und aktuelle Erscheinungsformen. Bundesamt für Verfassungsschutz, 2006. www.verfassungsschutz.de
Rand Corporation: www.rand.org/research_areas/terrorism/database
www.sakerhetspolisen.se
www.un.org/terrorism
The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. FN, A/RES/60/288.
Jakten på makten. Betänkande av Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda. SOU 2006:46.
www.verfassungsschutz.de

Demokratins självförsvar

Rikets säkerhet och den personliga integriteten. De svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet sedan år 1945. Betänkande av Säkerhetstjänstkommissionen, SOU 2002:87–97.
Giovanni Capoccia (2005). *Defending Democracy. Reactions to Extremism in Interwar Europe*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Demokratins framtid

Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson (1995). *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995. SNS Förlag, Stockholm.
Manfred G. Schmidt (2006). »Die Zukunft der Demokratie», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 37, 812–822.
Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington och Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press, New York.
Robert D. Putnam (2001). *Den ensamme bowlaren. Den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse*. SNS Förlag, Stockholm.
Susan J. Pharr och Robert D. Putnam, red. (2000). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press.
Francis Fukuyama (1989). »The end of history?», *The National Interest*, 16, 3–18.

Francis Fukuyama (1992). *The End of History and the Last Man*. The Free Press, New York. Svensk översättning: *Historiens slut och den sista människan*, Norstedts, Stockholm 1992.
Samuel P. Huntington (1993). »The clash of civilizations?», *Foreign Affairs*, 72, 22–49.
Samuel P. Huntington (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster, New York. Svensk översättning: *Civilisationernas kamp. Mot en ny världsordning*, Atlantis, Stockholm 2006.
Amartya Sen (2006). *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*. W. W. Norton, New York. Svensk översättning: *Identitet och våld. Illusionen om ödet*, Daidalos, Göteborg 2006.
World Values Survey. www.worldvaluessurvey.org.
Ronald Inglehart och Pippa Norris (2003). »The true clash of civilizations», *Foreign Affairs*, 135, 63–70.

Demokratins problem

Philippe C. Schmitter och Alexander H. Trechsel (2004). *The Future of Democracy in Europe. Trends, Analyses and Reforms*. A Green Paper for the Council of Europe.
Manfred G. Schmidt (2006). »Die Zukunft der Demokratie», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 37, 812–822.
Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport. SOU 1990:44.
Herbert Tingsten (1945). *Demokratiens problem*. Norstedts, Stockholm. Omarbetad upplaga, Aldus, Stockholm 1960.
Bernard Crick (1982). *In Defence of Politics*. Andra upplagan. Penguin, Harmondsworth.
Bernard Crick (2002). *Democracy. A Very Short Introduction*. Oxford University Press, Oxford.
Willy Martinussen (1973). *Fjerndemokratiet. Sosial ulikhet, politiske ressurser og politisk medvirkning i Norge*. Gyldendal, Oslo.
Rudolf Wasserman (1986). *Die Zuschauerdemokratie*. Econ-Verlag, Düsseldorf.
Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Sören Holmberg, Jesper Strömbäck och Lennart Weibull (2006). *Mediernas valmakt*. Demokratirådets rapport 2006. SNS Förlag, Stockholm.
Elisabeth Noelle-Neumann (1980). *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung, unsere soziale Haut*. Ullstein, Frankfurt am Main.

Demokratins möjligheter

Ernest Barker (1942). *Reflections on Government*. Oxford University Press, Oxford.

Innehåll

Innehållsöversikt 5

Förord 7

1 Ett humanistiskt projekt 11

Humanism som självbestämmande 12
Autonomi 12
Individ och kollektiv i svensk demokratiförståelse 15
Liberal demokrati 17
Demokratiforskningens perspektiv 25

Att definiera demokrati 26
Demokrati som beslutsteknik 27
Demokratins idéhistoriska arv 29
Demokrati: en angelägenhet för västeuropeiska män? 32

Demokratins värdegrund 36
Frihet och jämlikhet 38
Negativ och positiv frihet 41
Av folket, genom folket, för folket 42
Demokrati, rättssäkerhet, effektivitet 43

Demokrati som process 45
Dilemman 45
Dialog 47
Det öppna samhället 48

Dokumentation 49

2 Demokratins historia 55

Självstyrande samhällen 55
Samhällsorganisatoriska experiment 56
Antikens Aten 57
Den omstridda demokratin 59
Antikens Rom 62
Självstyrande städer 64

Nordisk folkstyrelse 68
Svårtolkad och kontroversiell förhistoria 68
Ting och landskapslagar 69
Menighetsstyrelse 71
Demokratin får ett språk 72

Självstyrande stater 73
Statsbyggnad 73
Suveränitet 74
Nation och representation 76
Amerikansk självständighet och konstitution 76
Fransk revolution och rättighetsförklaring 78
Nationsbyggande 79

Representationsfrågan 80

Demokratins seger 81
Allmän rösträtt 82
Parlamentarism 84
Demokratiseringens vågor 86

Globalisering och demokrati 91
Fred och demokrati 91
De mänskliga rättigheternas internationalisering 93

Dokumentation 94

3 Demokratin i dagens värld 99

Demokratins utbredning 100
Demokratimätning 100
Att mäta demokratins utbredning 101
Att mäta mänskliga rättigheter 103
Att mäta god samhällsstyrning 105
Orsaker och konsekvenser 107

Demokratins styrelseformer 110
Maktkoncentration och maktdelning 110
Offentligt och privat 112
Centralmakt och lokalmakt 115
Politik och juridik 117
Parlamentarism och presidentstyre 120
Variationer och konvergens 122

Demokratins kvalitet 125
Att mäta demokratins kvalitet 126
Demokratins kvalitet i Sverige 128
Svensk demokratipolitik 129
Kommunala demokratibokslut 131
Demokrati i EU 133

Dokumentation 134

4 Demokratins medborgare 143

Medborgarskap 143
Demosproblemet 143
Statsmedborgare 144
Samhällsmedborgare 145
Kvinnan som medborgare 147
Demokratins gemenskap 148
Rättigheter 150
Skyldigheter 152

Att vara medborgare 152
Deltagardemokrati: gå på möte! 154
Konkurrensdemokrati: välj själv! 154
Samtalsdemokrati: diskutera politik! 155
Medborgarroller 155
Förtroende 157
Tolerans 159
Kunskaper och färdigheter 160
Medborgerlig olydnad 162
Flykten från frihet 163

Deltagandets omfattning 164
Egenmakt 165
Tro på sig själv och tro på systemet 167
Politiskt deltagande 168
Politisk jämlikhet 170

Deltagandets orsaker 173
Sociologiska förklaringar 173
Ekonomiska förklaringar 174
Humanistiska förklaringar 175

Deltagandets betydelse 176
Medborgarmakt 177

Dokumentation 177

5 Direkt demokrati 183

Självstyrelse 184
Medborgarförsamlingar 184
Schweizisk församlingsdemokrati 185
Församlingsdemokratins villkor 187
Från sockenstämma till kommunfullmäktige 188
Lottdragning 190

Folkomröstningar 193
Folkets makt över grundlagen 193
Folkets makt över den nationella suveräniteten 196
Folkets makt över den politiska dagordningen 198
Folkets makt att säga nej till lagar 200
Folket som sina representanters rådgivare 201
Folkomröstningar och representativ demokrati 203

Medborgarmaktens nya former 203
Medborgarpaneler 204
Opinionsmätningar 206
E-demokrati 208
Demokratins teknik 210

Dokumentation 211

6 Demokratisk representation 215

Representation 215
Riksdagens historia 216
Lottning och val 217
Att representera folket 219

Politiska partier 222
Partiernas uppgifter 223
Partisystem 225
Intern partidemokrati 227
Demokrati utan partier? 229

Val 230
Demokratiska val 231
Valrörelser 237
Valdeltagande 241
Valsystem 246
Väljarnas ångerrätt 258

Makt på folkets uppdrag 259
De folkvalda 260
Riksdagen 269
Regeringsmakten 275
Demokrati och byråkrati 277

Flernivådemokrati 280
Samfälligheter med demokratisk representation 280
Representation på lokal, regional, nationell, europeisk och global nivå 282
Ett globalt system för demokratisk representation 290

Dokumentation 294

7 Demokratisk beslutsprocess 301

Demokrati och makt 302
Direkt och indirekt inflytande 302
Åsikter, debatt, beslut 303

Fri åsiktsbildning 304
Yttrandefrihet och offentlighet 304
Medier, makt och demokrati 312
Upplyst förståelse 314
Expertmakt och folkstyrelse 316
Vetenskap: produkt och process 317
Det goda samtalet 319

Beslut 321
Konflikt, kompromiss, konsensus 321
Beslutskultur 323
Demokratins umgängesregler 324
Kollektiva val 328
Omröstningsmetoder 337
Demokrati och makt 340

Folket som sin egen lagstiftare 344
Den folkstyrda rättsordningen 344
Den folkstyrda rättsordningens konsekvenser 345

Dokumentation 348

8 Demokratins utmaningar 355

Antidemokratiska argument 356
Människosyn 357

Alternativen till demokratin 359
Fascism och nazism 360
Kommunism 361
Totalitära ideologier 362
Fundamentalism 363
Hotbild 365

Demokratins självförsvar 367
Säkerhetstjänst 367
Repression 368
Försvarsstrategier 371

Demokratins framtid 374
Den mörka bilden 374
Den ljusa bilden 377

Demokratins problem 379
Demokratins yttre utmaningar 379
Demokratins inre utmaningar 383

Demokratins möjligheter 387
Reformvägar 387
Det humanistiska projektet 389

Dokumentation 389

Innehåll 392

Register 396

Register

Absolut majoritet 249, 330
Aggregering 224
Agora 58
Aktivering 224
Allmänna val 231
Alltinget 69
Alternativval 252
Amerika 39, 76, 199
Ansvar 152, 278, 347
Antecipation 131
Antidemokratiska rörelser 86, 356, 368
Argumentation 319
Artikulering 224
Aten 57, 184
Auktoritär demokratikritik 20
Australisk valsedel 234
Autonomi 12, 159, 176
Avhopp 265
Avkolonisering 89

Begriplighet 165
Begränsad röstning 253
Beslut 27, 301, 321
Beslutskultur 323
Bildning 160
Blockröstning 253
Budget 273
Bundet mandat 219
Byråkrati 277, 316

Centralisering 115, 124, 261
Centralmakt 115, 188
Cirkulära majoriteter 333
Civila rättigheter 146, 151
Civilisation 377

Dagordning 198, 325
Debatt 274, 303, 319
Decentralisering 115, 124, 261
Delegering 277
Deliberativ demokrati 47, 153, 205, 310
Deltagande 126, 152, 164
Deltagandeparadox 174
Deltagardemokrati 153
Demokratibokslut 131
Demokratidefinition 26, 99
Demokratiforskning 25
Demokratikultur 16, 323
Demokratimätning 100, 137
Demokratins kretslopp 346
Demokratins kvalitet 125
Demokratins självförsvar 367
Demokratins självkritik 24
Demokratipolitik 129, 387
Demokratirådet 43, 128, 155, 268
Demokratisering 79, 86
Demokratiutredning 38, 130, 139
Demos 58, 143
Deskriptiv definition 27
Dialog 47
Differensprincip 40
Diktatur 88, 223, 359
Dilemman 45, 383
Direkt demokrati 183
Direkta val 232
Diskriminering 26, 262
Divisorsmetod 255
Domstolar 92, 117, 192, 328, 344

E-demokrati 208, 237
Effektivitet 43, 129, 293
Egenmakt 165
Egoism 155
Ekologi 23
Ekonomisk demokrati 23
Ekonomisk tillväxt 107, 381
Ekonomisk teori 21, 25, 173, 330, 342
Eliminationsmetod 340
Eliter 153
Engagemang 164
England 71, 76, 85, 114, 246
Enhällighet 330
E-röstning 237
Europakonventionen 94, 279, 291, 305, 370
Europarådet 94, 116, 133, 150
Europeiska unionen EU 133, 196, 232, 285, 332, 380

Expertmakt 316
Extremism 366

Fascism 87, 360
Federalism 77, 116
Flernivådemokrati 280
Florens 65
Folkförsamling 63, 302
Folkinitiativ 193
Folkomröstning 193
Folkrätt 92, 144
Folkrörelser 114
Folksuveränitet 29, 110
Forsaringen 70
Forskning 317
Framtid 374
Frankrike 78, 115, 251
Fred 91
Frihet 13, 38, 72
Fritt mandat 219
Frivilliga organisationer 114
Fundamentalism 363
Färdigheter 160
Förbundsstat 77, 116
Föreningar 114, 169
Förenta Nationerna FN 93, 150, 287, 305
Förhandsomröstning 185
Församlingsdemokrati 183
Förtidsröstning 236
Förtroende 157, 167
Förtroendevalda 190, 260
Förvaltning 277, 284, 316

Gemenskap 148
Genus 32, 147, 262, 343
Gerrymandering 249
Gettysburg 42
Gillesocialism 114
Globalisering 23, 91, 286, 380
God samhällsstyrning 101, 105, 139
Governance 101, 105, 123, 139, 281, 292
Granskning 123, 273, 313
Grupprepresentation 222, 263
Grupprättigheter 151

Halvpresidentiella system 121
Handlingskraft 43, 128
Handuppräckning 186
Hansan 67
Hanterbarhet 165
Heltalsmetod 255
Heteronomi 13
Humanism 12, 31, 67, 175, 343, 389
Hyperdemokrati 20
Härskartekniker 343

IDEA 126, 133

Identitetspolitik 204
Indien 89, 249
Indikatorer 101, 130
Individcentrerad demokrati 15, 105
Individualiserat kollektivt handlande 204
Individualism 14, 382
Informationsfrihet 304, 307
Initiativ 193
Interaktionsmodell 153
Internationalisering 91, 119
Internationalism 32
Internet 104, 208, 237, 306, 313
Intolerans 131, 159, 144, 381
Islamism 364

Juridik 117, 344
Jury 191, 205
Jämkad uddatalsmetod 255
Jämlikhet 38, 170

Kammarsystem 116
Kampanjparti 228
Kanalisering 224
Kandidat 64, 260
Kollektiva val 328
Kollektivism 14
Kolonialism 35, 76, 89
Kommuner 72, 115, 131, 188, 282
Kommunikativt handlande 47, 310
Kommunism 86, 230, 361
Kompetitionsmodell 153
Kompromiss 321
Konfederation 77
Konkurrensdemokrati 153
Konsensus 321
Konservatism 32
Konstitution 18, 31, 76, 117, 187, 193, 272, 305
Konsument 22
Kontraktsteori 30, 75
Korporatism 81, 115
Korruption 105, 187
Kristendom 30, 74
Kritiska demokrater 158
Kubregel 250
Kultur 16, 145, 323, 377
Kumulativ röstning 253
Kungabalk 70
Kunskaper 160
Kvalificerad majoritet 330
Kvinnor 32, 78, 82, 104, 147, 241, 262, 343, 357
Kvotering 262
Känsla av sammanhang 165

Lagprövning 119, 272

Lagstiftning 344
Laissez faire 16, 21
Landskapslagar 69
Ledarskap 267
Lekmannainflytande 71, 278, 316
Liberal demokrati 17
Liberalism 32
Listval 254
Livsstilspolitik 204
Lokal självstyrelse 71, 116, 188, 282
Lokalmakt 115, 188, 282
Lottdragning 58, 190, 217, 272
Lärande 225

Magna Charta 71
Majoritetsbildning 329, 346
Majoritetsförtryck 39
Majoritetsmodell 247, 322
Majoritetsprincip 328
Majoritetsval 84, 246
Maktdelning 63, 75, 110, 271
Maktkoncentration 110
Maktlöshet 167
Maktutredningen 17, 155, 166, 383
Mandat 219, 276
Mandatperiod 233
Marknad 21
Massmobilisering 79
Medborgare 33, 143
Medborgarförsamling 184, 302
Medborgarjury 205
Medborgarmakt 177
Medborgarpanel 204
Medborgarroller 155
Medborgarsamhälle 114, 293
Medborgarskap 143
Medborgarstat 60
Medborgarstyrelse 43, 128
Medborgerlig olydnad 162
Meddelarfrihet 310
Medier 205, 238, 308, 382
Medlemsparti 227
Menighetsstyrelse 71, 278
Meningsfullhet 165
Militärkupper 89
Minimikrav 125
Misstroende 157
Modernitet 11
Monarki 59, 73
Monarkomaker 30
Motståndsrätt 162
Myt 360
Mångsyssleri 261
Människosyn 12, 38, 67, 357
Mötesteknik 324

Nationalism 32, 79, 150
Nationernas förbund NF 93, 287
Nationsbyggande 79
Naturalisation 144
Nazism 11, 86, 360
Negativ frihet 41
Negativa rättigheter 151
Nominering 260
Norden 68, 226
Nordeuropeiska städer 67
Normativ definition 27
Nyliberal demokratikritik 21
Nyval 233, 265

Obligatorisk röstning 236
Offentlig sektor 112
Offentlighet 132, 304
Okunnighetens slöja 40
Oligarki 59, 228
Oligarkins järnlag 228
Olydnad 162
Omröstning 328
Omröstningsmetoder 337
Omval 265
Omyndigförklaring 231
Omöjlighetsteorem 335
Opinion 163, 177, 200, 239, 264, 303
Opinionsmätning 206
Opposition 271, 274
Optimumkrav 125
Organisationer 115
Ostracism 59

Pakistan 89
Parisstadgan 36
Parlamentarism 84, 120, 246, 271
Partiblocksröstning 253
Participationsmodell 153
Partidemokrati 227
Partier 222, 369
Partisammanhållning 270
Partisystem 225
Pedagogik 161
Personlighetsprincip 81
Personröstning 254
Plikt 152, 236
Pluralism 24
Polis 59
Politeia 61
Politiker 190, 260
Politikmisslyckanden 22
Politiska partier 222, 369
Polsk riksdag 332
Positiv frihet 41
Positiva rättigheter 151
Preferensröstning 338
Preferensval 253
Presidentstyre 120, 271

Pressfrihet 104
Principalatsstriden 219
Privat sektor 112
Privatisering 22
Proportionella val 84, 246, 253, 261
Protest 166
Protestantism 31
Psykologi 165
Puritaner 76

Rasism 358
Rationalism 11
Rationell okunskap 162
Realdefinition 27
Referendum 193
Reformationen 80
Reformer 25, 387
Regeringsmakt 275
Regioner 280
Registrering 234
Rekrytering 224
Relativ majoritet 330, 338
Renässansen 65
Representation 75, 80, 215, 282, 302
Repression 368
Republik 62
Revision 274
Revokation 258
Riksdagen 72, 81, 216, 263, 269, 327
Robert's 327
Rom 62
Romersk rätt 64
Rättigheter 36, 71, 76, 93, 103, 131, 138, 150, 231
Rättskipning 92, 117, 191
Rättsstat 43, 117, 128, 344
Rättssäkerhet 43, 117, 128
Rättvisa 40
Rättviserörelse 23
Röstningskalkyl 175
Röstningsparadox 333
Röstplikt 236
Rösträtt 82, 151, 171, 231

Samarbetsdemokrati 247, 322
Samförståndsmodell 247, 322
Samhällscentrerad demokrati 15, 105
Samhällsmedborgare 145
Samhällsstyrning 101, 105
Sammanträde 342
Samtalsdemokrati 47, 153, 205, 310, 319
Schweiz 185, 193, 44
Seriemetod 340
Självbestämmande 14
Självförsvar 367
Självförtroende 161, 176, 386
Självstyrande städer 64
Självstyrelse 29, 41, 55, 71, 184
Självständighetsförklaring 76
Skyldighet 152, 236
Slump 58, 190, 217
Slutet samhälle 49
Social representation 222, 263
Socialism 32
Socialt kapital 114
Sociologisk teori 25, 173, 341
Socken 71, 188
Solidaritet 38
Sorti 166
Sovjetunionen 87, 361
Språk 72
Stadsstatskulturer 64
Stadsstyrelse 64
Statsbyggnad 73
Statscentrerad demokratisyn 113
Statsförbund 77
Statsmedborgare 144
Streck 232
Suffragetter 82
Suveränitet 30, 74, 80, 196
Säkerhetstjänst 365, 367

Teknik 210, 307, 324, 382
Teledemokrati 208, 237
Terrorism 365
Ting 69
Tolerans 159
Totalitarism 362
Tryckfrihet 104
Tyskland 88, 122, 144, 256, 307, 369

Uddatalsmetod 255
Uppdrags- och ansvarskedja 215, 277, 302
Upplysning 31, 310, 318
Upplyst förståelse 314
Utbildning 160

Val 230
Valdag 237, 282
Valdeltagande 195, 241
Valforskning 240, 264
Valfusk 234
Valhemlighet 233
Valkretsgeometri 249
Valkvot 248, 254
Valrörelse 210, 233, 237, 283
Valsystem 246
Valtriangel 238
Vardagsmakare 167
Venedig 65, 190
Vetenskap 317
Veto 63, 192, 200, 292, 325
Votering 186, 340

Väljarparti 227
Vänsterns demokratikritik 22
Värdegrund 36
Värdekonflikter 44

Yrkespolitiker 265
Yttrandefrihet 104, 304, 327, 369

Zoon politikon 61

Ångerrätt 258
Åsiktsrepresentation 222, 264

Öppet samhälle 48, 319
Överflyttningsmetod 253

Vad menas med demokrati? Hur fungerar stormöten och folkomröstningar? Vilket ansvar har den enskilda människan? *Vår demokrati* handlar om hur demokratins idé växt fram ur humanismens människosyn och hur folkstyrelsens praktiska arbetsformer har utvecklats genom historien.

I dag lever nästan hälften av jordens befolkningen i demokratiskt styrda stater. Denna bok kartlägger den stora variationen i demokratins styrelseformer när det gäller exempelvis maktdelning, valsystem, beslutsmetoder och direkt demokrati.

Boken baseras på aktuell samhällsforskning och ger en lättöverskådlig sammanfattning av kunskapsläget. Författaren sätter in fakta om demokratin i ett större perspektiv genom anknyta till den filosofiska diskussionen om förhållandet mellan personlig frihet och kollektiv ordning.

Olof Petersson är statsvetare och har varit professor i statskunskap vid Uppsala universitet och forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.




ISBN 978-91-85695-57-7